schon entpolitisiert. Trotz aller propagandistischen Ausnutzung moralischer und juristischer Begriffe ist die Welt immer noch in einem hochpolitischen Zustand; sie gruppiert sich immer noch nach Freund und Feind und jene Moralisierung und Juridifizierung, einschließlich der „Entpolitisierung", dient ganz konkreten politischen Gruppierungen und Interessen. Die Völker leben leider immer noch „untereinander im Naturzustand". Das haben die großen Naturrechtslehrer des 17. und 18. Jahrhunderts, und zwar gerade auch große Völkerrechtslehrer behauptet, und auf diese Formel möchte ich unter dem Eindruck der letztjährigen Erfahrungen nachdrücklich hinweisen. Die Formel vom „Naturzustand" ist kein absolutes Dogma, wohl aber eine sehr ernst zu nehmende Umschreibung für bestimmte Seiten und Eigenarten zwischenstaatlicher Beziehungen; sie beweist mehr intellektuelle Redlichkeit als die meisten unterschiedslosen Redensarten von der Herrschaft „des" Rechts; sie läßt das, was es im Völkerrecht an echtem Recht gibt, in seiner spezifischen Ordnung erkennen und vermeidet dadurch irreführende Übertragungen aus wesentlich anderen Rechtsgebieten, insbesondere aus dem innerstaatlichen Privatrecht; sie geht von dem Pluralismus der konkret existierenden Staaten aus und vermeidet die illusorische Fiktion einer Welteinheit; und endlich gibt sie ein prägnantes, in zahlreichen Fällen der Wirklichkeit entsprechendes Bild. Wie von selbst hat sich im Lauf der vorliegenden kurzen Ausführungen immer wieder eine Tierfabel eingestellt, als treffende Illustration der völkerrechtlichen Wirklichkeit. Warum drängen sich jedem Deutschen, der über die Behandlung seines Landes in diesen letzten zehn Jahren nachdenkt, jene Tierfabeln auf? Warum könnte man an der Hand irgendeines klassischen Fabelbuches, Aesop oder Lafontaine, eine klare, einleuchtende Theorie der Politik und des Völkerrechts entwickeln und die bekannten Geschichten — vom Wolf und dem Lamm, dem Storch und den Fröschen, von der Schuld an der Pest, welche Schuld natürlich den Esel trifft — ohne weiteres auf Deutschland übertragen? Hier zeigt sich der Sinn jener lehrreichen und fruchtbaren Formel vom „Naturzustand zwischen den Völkern". In ihm geht jedes Volk erbarmungslos zugrunde, das sich seiner konkreten Lage nicht mehr gewachsen zeigt und sich auch nur einen Augenblick bereden läßt, sein natürlichstes, selbstverständlichstes und allererstes Recht zu vergessen, nämlich das Recht auf eine freie, unabhängige, einige und ungeteilte Existenz.

13. Wesen und Werden des faschistischen Staates[1] (1929)

Das Buch gibt in musterhafter Klarheit und Geschlossenheit ein Bild der geschichtlichen Entwicklung, der Soziologie und Ideologie des Faschismus bis zum Jahre 1927. In einem Aufsatz: „Idee und Wirklichkeit im Faschismus" (Schmollers Jahrbuch, Band 52) hat der Verfasser das Thema weitergeführt. Trotz mancher früheren guten und gründlichen deutschen Arbeiten über den Faschismus dürfte erst mit diesem Buch das Niveau wissenschaftlicher Objektivität und Deutlichkeit erreicht sein, mit welcher die Gewißheit einer fruchtbaren Erörterung gegeben ist. Das Buch hat außerdem eine Reihe von weiteren Eigenschaften, die seinen Wert noch erhöhen. Es nimmt ohne parteipolitisch-subalterne Beschränktheit in verständiger Sachlichkeit Stellung und wagt sogar eine Prognose. Dadurch unterscheidet es sich sehr vorteilhaft auf der einen Seite von den Äußerungen enthusiastischer Bewunderer und blindwütiger Beschimpfer, unter denen leider auch bekannte deutsche Gelehrte zu finden sind; andererseits mißbraucht es nicht die Begriffe von Objektivität und Wissenschaftlichkeit, um in abwartender Ängstlichkeit klaren Erkenntnissen und Formulierungen auszuweichen. Dabei versteht es sich von selbst, daß die Prognosen des Buches nicht etwa von der Art jener Prophezeiungen sind, die man in den Jahren 1923 bis 1925 nicht nur in Zeitungsartikeln lesen konnte und deren schönstes Beispiel ein vorgeblich ganz unpolitischer Satz eines wissenschaftlichen Vortrages ist, der im Februar 1925 verkündete: „Mussolinis Sturz ist nur mehr eine Frage der Zeit."

Angesichts der klaren und geschlossenen Darstellung eines solchen Buches kann es sich für eine kurze Besprechung nicht darum handeln, den sehr komprimierten und konzisen Inhalt zu wiederholen, sondern nur einige Gesichtspunkte geltend zu machen, die sich vom Standpunkt und vom Fach des Besprechers aus ergeben. Ich möchte daher zunächst einige staatstheoretische Hinweise vorbringen. Soweit es sich dabei um Verfassungsfragen handelt, kann ich auf die ausgezeichnete Abhandlung von Gerhard Leibholz: „Zu dem Problem des faschistischen Verfassungsrechts" (Berlin 1928) Bezug nehmen. Was die eigentlich staatstheoretische Konstruktion angeht, so tritt meiner Meinung nach bei dem Verfasser nicht deutlich genug das spezifisch staatliche Problem hervor, das sich in die Frage zusammenfassen läßt: Ist es denkbar, daß heute ein Staat gegenüber den wirtschaftlichen und sozialen Gegensätzen und Interessen die Rolle des höheren Dritten spielt (das ist der Anspruch des faschisti-

[1] Erwin von Beckerath: Wesen und Werden des faschistischen Staates. Berlin (Springer) 1927; 155 Seiten.

schen Staates); oder ist er notwendigerweise nur der bewaffnete Diener einer jener wirtschaftlichen und sozialen Klassen (die bekannte marxistische These); oder ist er eine Art von neutralem Dritten, ein pouvoir neutre et intermédiaire (was er bis zu einem gewissen Grade heute faktisch in Deutschland ist, wobei die Reste des alten Beamtenstaates die Rolle eines solchen pouvoir neutre spielen)? Nicht als ob diese Frage Herrn von Beckerath entgangen wäre; gerade die Überlegenheit des Faschismus über wirtschaftliche Interessen, sei es der Arbeitgeber, sei es der Arbeitnehmer, und der, man kann sagen, heroische Versuch, die Würde des Staates und der nationalen Einheit gegenüber dem Pluralismus ökonomischer Interessen zu halten und durchzusetzen, tritt in Beckeraths Darstellung eindrucksvoll hervor. Aber sein staatstheoretisches Interesse richtet sich doch vor allem auf die Ideologie und auf den Gegensatz von faschistischer Ideologie auf der einen, demokratischer und parlamentarischer Ideologie auf der anderen Seite. Infolgedessen ist die echte staatstheoretische Unterscheidung zu sehr mit dem Gegensatz bloß ideologischer Stichworte verwechselt. Daraus erklärt es sich wohl, daß der Faschismus in einen absoluten Gegensatz zur Demokratie gebracht wird (wodurch er sich vom Bolschewismus unterscheiden soll; S. 147, 149), daß er als etwas absolut Antidemokratisches aufgefaßt wird, während er in Wahrheit nur zu der liberalen Auflösung der echten Demokratie in einem derartig absoluten Gegensatz steht. Hier hat der Verfasser meiner Ansicht nach die an sich natürlich längst bekannte Verschiedenheit von Demokratie und Liberalismus nicht nachdrücklich genug im Auge behalten. Diese Verschiedenheit ist fundamental; sie beruht nämlich auf dem Gegensatz des politischen und des wirtschaftlichen Denkens überhaupt. Die höchst geistvolle und elegante, aber doch schließlich unrichtige Formulierung, daß der Faschismus, wenigstens in „der ersten Stunde", eine „Art l'art pour l'art auf politischem Gebiete" war (S. 25), und das irreführende Prädikat „romantisch" (S. 24) erkläre ich mir aus einer Unklarheit über das Wesen des bürgerlichen Liberalismus und einer Vermengung, die noch nicht restlos auf die Konfusion des 19. Jahrhunderts verzichtet. Der konsequente Liberalismus hat seine Heimat teils im Ökonomischen, teils im Ethischen und ist im übrigen ein kunstvolles System von Methoden zur Schwächung des Staates. Er löst vom Ethischen und Ökonomischen her alles spezifisch Politische und spezifisch Staatliche auf. Demokratie dagegen ist ein Begriff, der ebenso spezifisch in die Sphäre des Politischen gehört. Echter Nationalismus, allgemeine Wehrpflicht und Demokratie sind nun einmal „dreieinig, nicht zu trennen", und der zäsaristisch gesinnte Demokrat ist ein alter geschichtlicher Typus (Sallust!). Die große Steigerung des staatsbürgerlichen und nationalen Selbstbewußtseins bei der Masse der Italiener, insbesondere bei den Bauern, den „Kolonen", eine Steigerung, die der Faschismus jedenfalls erreicht hat und die von einem so guten und vorurteilsfreien Beobachter wie Paul Scheffer als eine Hauptleistung des Faschismus bezeichnet wird, kann man nicht gut in einen Gegensatz zur Demokratie bringen. Daß

der Faschismus auf Wahlen verzichtet und den ganzen „elezionismo" haßt und verachtet, ist nicht etwa undemokratisch, sondern antiliberal und entspringt der richtigen Erkenntnis, daß die heutigen Methoden geheimer Einzelwahl alles Staatliche und Politische durch eine völlige Privatisierung gefährden, das Volk als Einheit ganz aus der Öffentlichkeit verdrängen (der Souverän verschwindet in der Wahlzelle) und die staatliche Willensbildung zu einer Summierung geheimer und privater Einzelwillen, das heißt in Wahrheit unkontrollierbarer Massenwünsche und -ressentiments herabwürdigen. Gegen ihre tatsächlich desintegrierende Wirkung kann man sich nur schützen, wenn man im Sinne von Rudolf Smends Integrationslehre eine Rechtspflicht des einzelnen Staatsbürgers konstruierte, bei der geheimen Stimmabgabe nicht sein privates Interesse, sondern das Wohl des Ganzen im Auge zu haben — angesichts der Wirklichkeit des sozialen und politischen Lebens ein schwacher und sehr problematischer Schutz. Jene Gleichsetzung von Demokratie und geheimer Einzelwahl aber ist Liberalismus des 19. Jahrhunderts und nicht Demokratie. Auch das neue faschistische Gesetz über die politische Repräsentation vom 17. Mai 1928, das den Stimmberechtigten nur die Möglichkeit gibt, zu einer von der Regierung vorgelegten Kandidatenliste Ja oder Nein zu sagen, ist nur im Sinne jener liberalen Privatisierung undemokratisch. Es führt in Wahrheit zum Plebiszit, wie auch Beckerath (Schmollers Jahrbuch, Band 52, S. 213; ebenso Leibholz, S. 27) richtig erkennt. Ein Plebiszit ist aber nichts Undemokratisches. Darüber kommt auch die radikalste und unmittelbarste Demokratie nicht hinweg, daß das Volk nur akklamieren oder nur Ja oder Nein sagen kann; und angesichts der unentrinnbaren Abhängigkeit von Fragestellung und Vorschlagslisten ist es eben politisch und infolgedessen auch demokratisch gedacht, Fragestellung und Vorschlagslisten von der Regierung ausgehen zu lassen und nicht anonymen Cliquen und Interessentengruppen anheimzugeben, die sie in tiefstem Geheimnis fabrizieren und aus einem undurchsichtigen und unverantwortlichen Dunkel heraus einer teils parteimäßig organisierten, teils hilflos schwankenden Masse von geheim abstimmenden Einzelnen unterbreiten. Wie die Dinge heute liegen, ist in keinem Land der Kampf um den Staat und das Politische ein Kampf gegen eine echte Demokratie, aber ebenso notwendig ist er ein Kampf gegen die Methoden, mit denen das liberale Bürgertum des 19. Jahrhunderts den damaligen, heute längst erledigten monarchischen Staat geschwächt und gestürzt hat.

Es ist sehr auffällig, daß zwei Staaten wie das bolschewistische Rußland und das faschistische Italien die einzigen sind, die den Versuch gemacht haben, mit dem überlieferten Verfassungsklischee des 19. Jahrhunderts zu brechen und die großen Veränderungen in der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des Landes auch in der staatlichen Organisation und in einer geschriebenen Verfassung zum Ausdruck zu bringen. Die großen und führenden Industriestaaten (zu denen Italien immerhin noch nicht gehört) halten merkwürdigerweise trotz aller Änderungen ihrer sozialen und

wirtschaftlichen Struktur an dem überlieferten Verfassungsschema von 1789 und 1848 fest. Auch die Weimarer Verfassung von 1919 entspricht im wesentlichen dem alten Typus und könnte, wie Rathenau richtig gesagt hat, von 1848 sein. Dagegen sind in dieser Hinsicht, das heißt für die staatsorganisatorische Anerkennung der neuen wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die bolschewistische und die faschistische Verfassung überaus modern und eigentliche „Wirtschafts-Verfassungen". Ich erkläre mir das vorläufig folgendermaßen: Gerade nicht intensiv industrialisierte Länder wie Rußland und Italien können sich heute eine „Wirtschafts-Verfassung" geben. In hochentwickelten Industriestaaten dagegen ist die innerpolitische Lage ganz beherrscht von dem Phänomen der „sozialen Gleichgewichtsstruktur" zwischen Kapital und Arbeit, Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Dieses Phänomen, wohl von Otto Bauer zuerst erkannt und benannt, ist dann von O. Kirchheimer in einem interessanten Aufsatz in der Zeitschrift für Politik (Bd. 17, 1928, S. 596) staats- und verfassungstheoretisch behandelt worden. Wenn es heute zum hochentwickelten modernen Industriestaat gehört, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer einander mit ungefähr gleicher sozialer Macht gegenüberstehen und jedenfalls keine dieser Gruppen ohne einen furchtbaren Bürgerkrieg der anderen eine radikale Entscheidung aufdrängen kann, so sind auf legalem Wege soziale Entscheidungen und fundamentale Verfassungsänderungen nicht möglich, und alles, was es an Staat und Regierung gibt, ist dann mehr oder weniger eben nur der neutrale (und nicht der höhere, aus eigener Kraft und Autorität entscheidende) Dritte. Eine Suprematie des Staates gegenüber der Wirtschaft ist nur mit Hilfe einer geschlossenen, ordensmäßigen Organisation durchführbar. Sowohl der Faschismus als auch der kommunistische Bolschewismus bedarf zu seiner Überlegenheit über die Wirtschaft eines solchen „Apparates". Die soziologischen Benennungen, die Herr von Beckerath hier gebraucht (S. 141), sind terminologisch nicht klar, weil sie Partei, Orden und Kaste nicht scharf genug trennen. Doch ist es für eine staatstheoretische Betrachtung wesentlich, auch im sprachlichen Ausdruck zu unterscheiden. Wie soll der Staat der höhere und mächtigere Dritte sein, wenn er nicht eine starke, festformierte, in sich geschlossene und daher nicht wie die Partei auf freier Werbung beruhende, hierarchische Organisation zur Verfügung hat? Der ungeheuren neuen Aufgabe ist nur eine solche neue Organisation gewachsen. Es gehört zum Schicksal Deutschlands, daß es bereits vor hundert Jahren eine großartige philosophische Theorie vom Staat als dem höheren Dritten produziert hat, die von Hegel über Lorenz von Stein zu den großen Nationalökonomen (wie Schmoller und Knapp) geht, die dann einer ziemlich rohen Verflachung anheimfiel und leicht als Lehre vom Obrigkeitsstaat verschrien werden konnte, weil ihr in der soziologischen Wirklichkeit keine neue, mit soziologischem Bewußtsein der neuen Situation geschaffene Organisation entsprach, sondern nur ein gut diszipliniertes und technisiertes Beamtentum in Verbindung mit einer traditionalistisch verhärteten, national verwirrenden Pluralität von

Dynastien, deren ideelle Grundlage der politisch lähmende Begriff der Legitimität war[1]. Der Faschismus dagegen legt aus guten Gründen Wert darauf, revolutionär zu sein.

Auch Herr von Beckerath stellt fest, daß der faschistische stato corporativo, mit seinem Versuch einer Einigung und Harmonisierung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft, bisher nicht gelungen ist. „Die Spannungen lösen sich in einem Sieg der Regierung." Der faschistische Staat entscheidet nicht als neutraler, sondern als höherer Dritter. Das ist seine Suprematie. Woher kommt diese Energie und diese neue Kraft? Aus nationaler Begeisterung, aus der individuellen Energie Mussolinis, aus der Kriegsteilnehmerbewegung, vielleicht noch aus weiteren Gründen — das alles ist in Beckeraths Buch mit vorbildlicher Klarheit beschrieben. Aber die allgemeine Prognose, die er daraufhin stellt, scheint mir in der Fragestellung nicht ganz den Kern der Sache zu treffen. Die Prognose geht dahin, daß die Majoritätsideologie sich, mit steigender Konzentration der wirtschaftlichen und politischen Macht in wenigen Händen, zersetzen und daß der autoritäre Staat zugleich mit einer Umformung der politischen Ideologie innerhalb der abendländischen Kulturgemeinschaft Terrain zurückgewinnen werde (S. 154/155). Ich möchte die Frage, auf welche eine Prognose zu antworten hat, nicht so ideologisch stellen, sondern danach fragen, wem nach menschlicher Berechnung der von Mussolini aufgebaute Apparat, wenn er einmal ohne den jetzigen Motor weiterlaufen soll, seinem Wesen nach auf die Dauer dienen muß, den kapitalistischen Interessen der Arbeitgeber oder den sozialistischen Interessen der Arbeitnehmer? Ich vermute, daß er, und zwar in demselben Maße, in dem er echter Staat ist, auf die Dauer den Arbeitnehmern zugute kommt, und zwar deshalb, weil diese heute das Volk sind und der Staat nun einmal die politische Einheit des Volkes ist. Nur ein schwacher Staat ist kapitalistischer Diener des Privateigentums. Jeder starke Staat — wenn er wirklich höherer Dritter ist und nicht einfach identisch mit den wirtschaftlich Starken — zeigt seine eigentliche Stärke nicht gegenüber den Schwachen, sondern gegenüber den sozial und wirtschaftlich Starken. Cäsars Feinde waren die Optimaten, nicht das Volk; der Staat des absoluten Fürsten mußte sich gegen die Stände durchsetzen, nicht gegen die Bauern usw. Daher können die Arbeitgeber und insbesondere die Industriellen einem faschistischen Staat niemals ganz trauen, und müssen sie vermuten, daß er sich eines Tages im Ergebnis zu einem Arbeiterstaat mit Planwirtschaft entwickeln werde. Dieser Vermutung entsprechen manche Ausführungen Beckeraths (zum Beispiel S. 143), sie werden neuerdings von Paul Scheffer in einem sehr interessanten und bedeutenden Aufsatz offen ausgesprochen (Berliner Tageblatt Nr. 613 vom 29. Dezember 1928). Dann träte — ein schönes Beispiel

[1] Man kann als Deutscher nur hoffen, daß dem deutschen Volk ein weiteres Schicksal erspart bleibe, das der junge Hegel angedeutet hat: „Es ist ein höheres Gesetz, daß dasjenige Volk, von dem aus der Welt ein neuer universeller Anstoß gegeben wird, selbst am Ende vor allen übrigen zugrunde geht, und sein Grundsatz, aber es selbst nicht, bestehe" (Schriften zur Politik, Ausgabe Lasson, S. 96).

für die List der weltgeschichtlichen Idee — der Fall ein, daß, ähnlich wie Bismarck unter dem Wutgeschrei der Liberalen 1863 bis 1870 wesentliche Teile eines echt liberalen Programms verwirklicht hat, so Mussolini im erbitterten Kampf gegen die offiziellen Hüter des Sozialismus eine sozialistische Armatur geschaffen hätte. Damit soll nicht ausgeschlossen sein, daß möglicherweise auch einmal einige liberale Rückschläge eintreten können, wenn die Führung durch Mussolini aufhört. Nur würde ein solcher Rückschlag meiner Ansicht nach nichts anderes bedeuten als den Versuch, jener immanenten, zur staatlichen Planwirtschaft führenden Konsequenz und Richtung des heute aufgebauten faschistischen Apparates zu entgehen, und der Versuch wäre nur möglich unter völliger Zertrümmerung des ganzen Apparates und blinder Restauration des alten Liberalismus, eine Restauration, die Beckerath am Schluß seines Aufsatzes in Schmollers Jahrbuch für unmöglich erklärt.

Endlich noch ein Wort zur Ergänzung der Ausführungen über den stato etico und die Staatsethik des Faschismus. Man darf die faschistischen Ideen über den Staat nicht, auch nicht im gegensätzlichen Verhältnis, an den Maßstäben und Worten messen, die seit dem 18. Jahrhundert im europäischen Bürgertum selbstverständlich geworden sind. Alle solchen Worte gehören ja zu der Atmosphäre ideologischen Betruges, die heute von Millionen empfunden und gehaßt wird. Wie alle starken Bewegungen, sucht auch der Faschismus sich von ideologischer Abstraktheit und Scheinformen zu befreien und zum konkret Existentiellen zu gelangen. Auch das faschistische Ethos geht von jenem Gefühl des Betrogenseins aus, das man seit dem 19. Jahrhundert überall feststellen kann, das nicht nur ein proletarischer Affekt ist und das nach dem Weltkrieg in romanischen Ländern einen stärkeren Ausdruck gefunden hat als in Deutschland[1]. Der faschistische Staat will mit antiker Ehrlichkeit wieder Staat sein, mit sichtbaren Machtträgern und Repräsentanten, nicht aber Fassade und Antichambre unsichtbarer und unverantwortlicher Machthaber und Geldgeber. Das starke Gefühl des Zusammenhangs mit der Antike ist nicht nur Dekoration, was Herr von Beckerath auch gewiß nicht annimmt. Man kann es aus jener Reaktion gegen abstrakte Entpolitisierungen begreifen, in Verbindung mit dem einfachen geschichtlichen Faktum, daß der große Staat des europäischen Kontinents im eigentlichen Sinn immer ein klassisches Gebilde war und in der Tradition klassischen Denkens bleiben muß. Das gilt für die mit der Renaissance und dem Barock entstehenden Staaten und für die großen Zeiten des französischen wie des preußischen Staates; es gilt auch für die letzte große Staatsphilosophie Hegels, deren Wurzel tief in die Antike reichen. Wenn der Faschismus sich dem marxistischen Sozialismus überlegen fühlt, so trifft dieses Überlegenheitsgefühl vor allem den sozialistischen Menschheitsbegriff und seinen ideologisch-abstrakt-gespenstischen Monismus, ein echt liberales Erbstück, das der proletarische Sozialismus

[1] So in den furchtbaren Worten von G. Bernanos, die F. Lefèvre mitteilt (Documents bleus, Nr. 33, Paris 1927, S. 163/164).

nur so lange weiterschleppen wird, als er nicht im Besitz der staatlichen Macht ist, und das der Faschismus überwunden zu haben glaubt, weil er den konkreten Pluralismus der Völker und Nationen, der vielen verschiedenen Bourgeoisien und der vielen verschiedenen Proletariate, mit antiker Simplizität erkennt und weiß, daß das italienische Volk seine konkrete Art nationalen Seins nur mit einem Aufgebot politischen Willens bewahren kann.

14. Der unbekannte Donoso Cortes (1929)

Wenn man versucht, mit wenigen Linien Donoso Cortes in die politische Ideengeschichte des 19. Jahrhunderts einzureihen, kann man nur mit einer Bitte um Entschuldigung und vielen Vorbehalten beginnen. Denn es handelt sich um einen Mann, von dem außerhalb Spaniens heute kaum noch der Name bekannt ist und dessen Name in Spanien politische Mißverständnisse hervorruft, weil er in weitem Maße zum Parteisymbol wurde. Zudem war Donoso in gewissem Sinne ein Konvertit, wenigstens insofern er als liberaler Staatsrechtslehrer begann und als theoretischer Herold einer konservativen Diktatur endete, die er mit großer prophetenhafter Geste einem liberalen Jahrhundert verkündete. Alle Antipathien, die sich mit dem Worte Diktatur verbinden und die selbst den objektivsten Betrachter einer Diktatur in Verdacht bringen, müssen sich daher gegen Donoso Cortes anhäufen, und sowohl ihn selber wie jeden, der ihm gerecht zu werden sucht, trifft der alte lateinische Satz: Rumor dictatoris injucundus bonis.

Ich möchte in voller Unparteilichkeit über diesen merkwürdigen Mann sprechen, soweit das im Rahmen einer kurzen Erörterung möglich und einem Nichtspanier erlaubt ist. Dabei soll nicht ein Referat über seine sämtlichen politischen Theorien und Meinungen, sondern nur eine Erklärung seines Mißerfolges versucht werden. Es wäre freilich nicht schwer, einfach zu behaupten, daß Donoso kaum eine nennenswerte dauernde Wirkung gehabt habe, vielmehr einem größeren europäischen Publikum heute ganz unbekannt sei und auch nicht verdiene, der Vergessenheit entrissen zu werden. Aber es wäre nicht nur zu bequem und einfach, sondern auch töricht und ungerecht, einen zweifellos bedeutenden Denker in der Vergessenheit zu lassen, in die er geraten ist. Die Vergessenheit Donosos selbst ist in Wahrheit ein seltsames und keineswegs einfaches Phänomen. Der politische und literarische Erfolg war zu seinen Lebzeiten, namentlich in der Zeit von 1849 bis 1853, in ganz Europa außerordentlich groß. Manche seiner Reden und seiner Schriften wirkten auf den ganzen europäischen Kontinent geradezu faszinierend. An vielen Zeugnissen läßt sich die große Wirkung noch feststellen und belegen, für das protestantische Deutschland

insbesondere durch Äußerungen von Schelling, Ranke und Friedrich Wilhelm IV. Alle empfanden diesen Spanier als etwas Ungewöhnliches und Großes. Dazu kommen viele, immer erneute Bemühungen, seine Schriften zu verbreiten; es sind Übersetzungen ins Deutsche, Französische und Italienische veranstaltet worden; auch hat man mehrmals versucht, Stellen seiner Schriften und Reden in einer Auswahl zu sammeln. Wenn man ihn trotzdem außerhalb Spaniens in Europa nicht mehr als bekannt voraussetzen kann, so enthalten die verschiedenartigen Gründe, welche diesen Mißerfolg und das Ausbleiben einer nachhaltigen Wirkung erklären, ein interessantes Problem für sich.

Zunächst liegen sie im Literarischen und Stilistischen. Viele Darlegungen Donosos bleiben im sprachlichen und literarischen Stil früherer, stark rhetorischer Jahrhunderte und bewegen sich in Antithesen nach der Art von Bossuet oder de Maistre, die man in einem romantischen Zeitalter nicht mehr liebte. Das ständige Fortissimo starker Worte — schrecklich, blutig, furchtbar, entsetzlich, gewaltig — nutzt sich ab, es ermüdet und verfehlt sein Ziel. Barbey d'Aurevilly hat diese im Rhetorischen liegende Schwäche gleich erkannt und kritisiert; Eugenio d'Ors spricht sehr treffend von dem Barock einer Prozession gewaltiger Bilder. Dazu kommt die theologisierende Art seines Hauptwerkes, des Essays über Katholizismus, Liberalismus und Sozialismus, der — man darf sagen unglücklicherweise — am meisten verbreitet und übersetzt ist. In diesem Werk gehen die großartigen und hinreißenden Stellen unter in langwierigen theologischen Darlegungen, und Donoso erscheint hier als der Typus des theologisierenden Laien, was er weder in seinen Reden und Briefen und noch weniger in seinem Wesen ist. Er stellt ausführliche dogmatische Erörterungen an und gerät dadurch in die gefährliche Situation, daß jeder Berufstheologe ihn überlegen in seine Schranken weisen kann. Das ist dem großen Diplomaten denn auch in schlimmstem Maße widerfahren. Ein französischer Theologe Gaduel, der ihm in keiner Hinsicht auch nur entfernt gleichkommt, hat ihm eine Menge dogmatischer Ungenauigkeiten und Irrtümer nachgewiesen, und der Theoretiker der Diktatur und des Dezisionismus, der gegen den letzten und äußersten Feind, den atheistischen Sozialismus, ausgezogen war, sah sich plötzlich in einem Dickicht unabsehbarer Kontroversen, die sich in seinem eigenen Lager erhoben und den Boden untergruben, auf dem die großartige Apodiktizität seiner diktatorischen Haltung stand. Die Theologie, die er als das einzige feste Fundament politischer Theorien hinstellte, enthielt mehr Möglichkeiten von Disputationen und Distinktionen, als er zugeben durfte, und die Rolle des theologisierenden Laien erwies sich als inkompatibel mit der Rolle des Theoretikers der politischen Diktatur.

Auch im Inhalt seines Gedankenganges liegen hinreichende Gründe für seine Unpopularität und seinen Mißerfolg. Die Menschenverachtung, die sich in seinen Schriften äußert, ist zu groß und tief, als daß sie, wie bei manchen Pessimisten des 19. Jahrhunderts, romantisch interessant

und anziehend wirken könnte. Sie ist ernst und furchtbar und scheint namentlich in den letzten Jahren seines Lebens oft dem Wahnsinn nahe. Der alte Goya hat kaum schlimmere und gräßlichere Szenen gemalt, als sie bei Donoso erscheinen. Für ihn ist der Mensch ein widerliches, lächerliches, von der Sünde völlig zerstörtes, dem Irrtum anheimgefallenes Wesen, das, wenn nicht Gott selbst es erlöst hätte, verächtlicher wäre als das Reptil, das mein Fuß zertritt. Für ihn ist die Weltgeschichte nur das taumelnde Dahintreiben eines Schiffes, mit einer Mannschaft betrunkener Matrosen, die gröhlen und tanzen, bis Gott das Schiff ins Meer stößt, damit wieder Schweigen herrscht. Das alles ist zu schrecklich, als daß es einen Autor im 19. Jahrhundert angenehm und populär machen könnte; es wird außerdem nicht etwa als okkasionelle, romantisch-pessimistische Impression vorgetragen, sondern als Dogma und System. Auch die politischen Ansichten, die in den Briefen mit unbefangener Lebendigkeit ausgesprochen werden, erscheinen im Essay in einen systematischen Rahmen gesperrt und lassen ihren Urheber als einen Systempolitiker und einen politischen Doktrinär erscheinen, der an sich schon etwas Unsympathisches hat und nun erst recht, wenn er mit solchem vernichtenden Pessimismus und solcher Menschenverachtung auftritt. Denn eine Diktatur ertragen die Menschen des 19. Jahrhunderts nur dann, wenn sie im Namen eines humanitären Optimismus auftritt, so, wie sie den Krieg nur als Krieg gegen den Krieg und die Sklaverei nur im Namen der Freiheit zulassen.

Aus dem eigenartigen Eindruck, den eine solche Verbindung von katholischer Theologie und politischem System auf einen Protestanten hervorrufen muß, erkläre ich mir auch Bismarcks starken Affekt gegen Donoso, wie er an einer Stelle der „Gedanken und Erinnerungen" plötzlich hervorbricht. Bismarck hielt es für möglich, daß Österreich und Frankreich nach dem Kriege von 1870 auf dem gemeinsamen Boden des Katholizismus einander näherkommen und auch Bayern in ihre Kombination hineinziehen würden. Er fürchtete ein katholisches System der Außenpolitik. In der Politik der Kaiserin Eugenie scheint das wirklich ein starkes Motiv gewesen zu sein und dort zu phantastischen Plänen geführt zu haben, die auf eine Vereinigung aller katholischen Mächte — Frankreich, Österreich, Bayern, die Rheinlande, Spanien, sogar Lateinamerika — gerichtet waren. Der bloße Gedanke an die Möglichkeit eines gewaltigen katholischen Komplexes von großer außenpolitischer Kraft mußte für Bismarck aufregend und beunruhigend sein. Meiner Auffassung nach liegt in solchen Befürchtungen eine sehr wichtige, wenn auch noch nicht genügend beachtete Wurzel des deutschen Kulturkampfes, denn Bismarck hat aus den Revolutionsjahren von 1848/49 von Donoso gewußt, er kannte als konservativer Preuße den Berliner Freund Donosos, den russischen Gesandten von Meyendorff, er kannte die Kaiserin Eugenie und die Hintergründe des Planes, Mexiko unter einem habsburgischen Erzherzog zu einem Kaisertum zu machen; er wußte insbesondere, wie tief alle diese Politiker davon überzeugt waren, daß das protestantische und das katholische Deutschland zwei verschiedene

Staaten bilden müßten. Hier konnte Bismarcks Besorgnis einen gefährlichen außenpolitischen Feind der nationalen Einheit Deutschlands erblicken, wie umgekehrt die Idee der nationalen Einheit Deutschlands in den Augen Donosos und seiner Freunde ein gefährlicher und unnatürlicher, für Deutschland und Europa unerträglicher Irrtum war.

Seine theoretischen Ansichten mußten dem spanischen Katholiken also von vielen Seiten her Abneigung und Mißtrauen einbringen. Es nützte ihm nichts, sondern war nur ein weiterer Grund seines Mißerfolges, daß er als praktischer Politiker ein ausgezeichneter, klarer und praktischer Diplomat war und keineswegs ein apokalyptischer Schwärmer oder Phantast. Vergleicht man seine politische Theorie mit seiner diplomatischen Praxis, so ergibt sich eine kaum kompatible Verbindung eines eschatologischen Propheten mit einem zielbewußten Diplomaten von Fach. Eugenio d'Ors hat dafür eine unübertreffliche Formel geprägt: calido retorico, frio politico. Theorie und Praxis mußten sich in einer solchen Situation gegenseitig desavouieren. Die mit ungeheurer Wucht aufgestellten ideologischen Thesen forderten ununterbrochen den Vergleich mit bekannten, leicht zu durchschauenden Tatsachen heraus. Es ist nicht schwer, das heute zu wissen, und allzu wohlfeil, sich daraufhin überlegen zu fühlen. Was seinen Kampf gegen den atheistischen Sozialismus angeht, so wendet sich Donoso ausschließlich gegen Proudhon. Dieser anarchistische Sozialist war für ihn ein Teufel und Abgesandter der Hölle. Heute sehen wir, daß der Kampf gegen Proudhon mit falscher Front geführt wurde, und als der eigentliche Führer und Häresiarch des atheistischen Sozialismus erscheint heute Karl Marx. Er ist der eigentliche Kleriker des ökonomischen Denkens, während Proudhon eher als ein Moralist erscheint, der ganz in der lateinischen Tradition steht und dessen geistige Energie aus einer moralischen Empörung über die kapitalistische Zerstörung der Familie entspringt. Gerade von Proudhon geht die stärkste und intensivste Kritik des Parlamentarismus und Liberalismus aus; von ihm führt eine Linie über Georges Sorel zum Faschismus, zum stato corporativo und zum Sowjetsystem, den eigentlichen Gegnern des heutigen Parlamentarismus. Aber in den ersten Jahren nach 1848 stand Proudhon im Mittelpunkt aller theoretischen Erörterungen über Sozialismus, und Karl Marx war in Frankreich außerhalb der sozialistischen Kreise noch für lange Zeit ganz unbekannt. Heute sehen wir, was Donoso in seinem theologischen Kampf gegen Proudhon nicht bemerken konnte, daß er in gewissem Sinne gegen einen Verbündeten und sogar Verwandten polemisierte, der mit ihm die Kombination von Liberalismus und Demokratie bekämpfte, und zwar aus einer moralischen Strenge heraus, die ihm mit Recht den Namen eines „Römers" eingebracht hat.

Aber stärker und auffälliger als diese leicht erklärliche falsche Front ist der innere Widerspruch in der politischen Situation Donosos. Seine große theoretische Bedeutung für die Geschichte der gegenrevolutionären Theorie liegt darin, daß er die legitimistische Argumentation aufgibt und

nicht mehr eine Staatsphilosophie der Restauration, sondern eine Theorie der Diktatur aufstellt. Hier steigert er seine Antithetik zu einem Bild des letzten Endkampfes zwischen Atheismus und Christentum, zwischen dem ungläubigen Sozialismus und den Resten einer christlich-europäischen Gesellschaftsordnung. Hier wird er in seinen Schriften apokalyptisch und eschatologisch. Aber in der konkreten Wirklichkeit betrieb er als „frio politico" eine Politik, die man unmöglich unter den großartigen Aspekten des Jüngsten Gerichtes sehen kann. Denn was er in Wirklichkeit tat, war nichts anderes als die Unterstützung des Staatsstreiches Napoleons III. Man kann über die Innen- und Außenpolitik dieses Neffen des großen Napoleon und über den Versuch einer zäsaristischen und bonapartistischen Restauration denken, wie man will; man kann den Staatsstreich von 1851 aus mancherlei Gründen billigen und für etwas sehr Gutes halten, aber ihn mit apokalyptischen Ideen ideologisch zu fundieren, ist ganz unmöglich. Das Mißverhältnis von Pathos und Realität ist hier allzu groß. In Wirklichkeit handelte es sich bei dem Staatsstreich Napoleons III. doch nur um ein typisches Staatsproblem des europäischen 19. Jahrhunderts, nämlich um das Verhältnis von Legislative und Exekutive, um den Kampf einer starken Exekutive gegen ein regierungsunfähiges Parlament, das weder selbst regieren konnte, noch zulassen wollte, daß ein anderer regierte. Napoleon III., Bismarck und Mussolini haben die Frage einer regierungsfähigen Exekutive verschieden gelöst, jedenfalls bedurfte es dazu keiner Eschatologie, und es kann die echte, immer vorhandene und notwendige Eschatologie nur gefährden, wenn man sie mit derartigen politischen Angelegenheiten verbinden will.

Alle diese verschiedenen Gründe für seinen Mißerfolg lassen leicht den Eindruck entstehen, als wäre Donoso selbst widerlegt und die Vergessenheit, in die er geraten ist, gerechtfertigt. Das ist nicht der Fall. Eine falsche Apologie wäre freilich aussichtslos, und es hätte keinen Wert, mit polemischer Überschätzung auf die Herabsetzung und Mißachtung des bedeutenden Mannes zu antworten. Seine literarische Art ist nun einmal in weitem Maße veraltet, seine Methode überholt, und seine Argumente sind durch die geschichtliche Entwicklung teils relativiert, teils desavouiert. Trotzdem bleibt so viel an genialen Aperçus und Intuitionen, daß man in ihm einen der größten politischen Denker des 19. Jahrhunderts erkennen muß. Ein Mann, der im Jahre 1848 vorausgesehen hat, daß die kommende sozialistische Revolution nicht in London, sondern in Petersburg ausbrechen werde, der schon 1848 in der Verbindung von Sozialismus und Slawentum das eigentlich entscheidende Ereignis der kommenden Generation erblickte, ist ein politischer Denker von seltener Fähigkeit, in kombinierender Konstruktion die ideellen Motive der Menschen in ihrer letzten politischen Konsequenz zu erkennen, und er verdient auch dann gehört zu werden, wenn er sich mit einem unmodern gewordenen Stil ins Theologische verliert. Dazu kommt, daß er in der Geschichte der Kritik des modernen Parlamentarismus alle entscheidenden Gesichtspunkte endgültig formuliert hat. Er hat

insbesondere die Problematik der bürgerlichen Diskussion in ihrem letzten Kern erkannt, indem er die Bourgeoisie als eine „diskutierende Klasse“ definiert und dem Versuch, einen Staat auf Diskussion aufzubauen, mit großer Kraft den Gedanken der Dezision entgegenstellt. Das bleibt eine große theoretische und politische Leistung. Er hat darüber hinaus noch die einzigartige Bedeutung, daß er in einer Zeit relativierender Auflösung der politischen Begriffe und Gegensätze und in einer Atmosphäre ideologischen Betruges den Zentralbegriff jeder großen Politik erkennt und durch alle trügerischen und betrügerischen Verschleierungen hindurch festhält und hinter den tagespolitischen die große geschichtliche und wesentliche Unterscheidung von Freund und Feind zu bestimmen sucht. Er hat das ganz aus seiner Existenz heraus als spanischer Katholik getan, unter dem erschütternden Eindruck des kapitalistisch werdenden Europa, ohne jede persönliche Herrschsucht und Grausamkeit und, im Gegenteil, mit der ganzen unberührten Humanität seines Wesens, die ihn als Menschen so liebenswert macht. Dieser Philosoph einer radikalen Diktatur hat von sich selbst gesagt, daß er nicht die Härte habe, um ein Diktator sein zu können — ein Zeugnis nicht gegen, sondern für seine Theorie, denn es beweist, daß seine Ideen von Kampf und Entscheidung aus der Betrachtung der politischen Dinge und der politischen Situation und nicht aus der privaten Bosheit eines menschenfeindlichen Gemüts entstanden. In seinem privaten Wesen hat Donoso etwas im besten Sinne Liberales, ist er sogar besser und wesenhafter liberal als seine humanitär moralisierenden Gegner, und die eigentliche Heimat aller liberalen Qualitäten ist doch die Sphäre des Individuell-Persönlichen, nicht die staatlicher und politischer Ideen. Es wäre wohl an der Zeit, diesen ungewöhnlichen und sympathischen Menschen als bedeutende Figur der europäischen Geistesgeschichte in ihrer Reinheit und Größe zu erkennen und sich nicht mehr an die Mängel und Unzulänglichkeiten seiner Demonstrationen zu halten, sondern an das seltene Phänomen einer in säkularen Horizonten stehenden politischen Intuition.

15. Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen (1929)

Rede gehalten auf der Tagung des Europäischen Kulturbundes in Barcelona am 12. Oktober 1929

Wir in Mitteleuropa leben *sous l'œil des Russes.* Seit einem Jahrhundert hat ihr psychologischer Blick unsere großen Worte und unsere Institutionen durchschaut; ihre Vitalität ist stark genug, sich unserer Erkenntnisse und Technik als Waffen zu bemächtigen; ihr Mut zum Ratio-

nalismus und zum Gegenteil, ihre Kraft zur Orthodoxie im Guten und im Bösen sind überwältigend. Sie haben die Verbindung von Sozialismus und Slawentum realisiert, die Donoso Cortes schon im Jahre 1848 als das entscheidende Ereignis des kommenden Jahrhunderts prophezeit hat.

Das ist unsere Lage. Man wird kein nennenswertes Wort über Kultur und Geschichte sprechen können, ohne sich der eigenen kulturellen und geschichtlichen Situation bewußt zu sein. Daß alle geschichtliche Erkenntnis Gegenwartserkenntnis ist, daß sie von der Gegenwart ihr Licht und ihre Intensität erhält und im tiefsten Sinne nur der Gegenwart dient, weil aller Geist nur gegenwärtiger Geist ist, haben uns seit Hegel viele, am besten Benedetto Croce, gesagt. An zahlreichen berühmten Historikern der letzten Generation haben wir die einfache Wahrheit noch vor Augen, und es gibt heute niemanden mehr, der sich durch Materialhaufen darüber täuschen ließe, wie sehr alle geschichtliche Darstellung und Konstruktion von naiven Projektionen und Identifikationen erfüllt ist. Das erste also wäre Bewußtsein der eigenen gegenwärtigen Situation. Daran sollte mit jener Bemerkung über die Russen erinnert werden. Eine bewußte Vergegenwärtigung ist heute schwierig, aber auch um so notwendiger. Alle Zeichen deuten darauf, daß wir in Europa 1929 noch in einer Periode der Ermüdung und der Restaurationsversuche lebten, wie es nach großen Kriegen gewöhnlich und begreiflich ist. Fast eine ganze Generation der europäischen Menschheit war im 19. Jahrhundert, nach dem zwanzigjährigen Koalitionskrieg gegen Frankreich, seit 1815 in einer derartigen Geistesverfassung, die sich auf die Formel reduzieren läßt: Legitimität des status quo. Alle Argumente einer solchen Zeit enthalten in Wirklichkeit weniger die Wiederbelebung vergangener oder vergehender Dinge als ein krampfhaftes, außen- und innenpolitisches: status quo, was sonst? Währenddessen dient die Ruhe der Restaurationsstimmung einer rapiden und ungestörten Entwicklung neuer Dinge und neuer Verhältnisse, deren Sinn und Richtung durch die restaurierten Fassaden verdeckt sind. Ist dann der Augenblick gekommen, so verschwindet der legitimistische Vordergrund wie ein leeres Phantom.

Die Russen haben das europäische 19. Jahrhundert beim Wort genommen, in seinem Kern erkannt und aus seinen kulturellen Prämissen die letzten Konsequenzen gezogen. Man lebt immer unter dem Blick des radikaleren Bruders, der einen zwingt, die praktische Konklusion zu Ende zu führen. Ganz unabhängig von außen- und innenpolitischen Prognosen läßt sich eines bestimmt sagen: daß auf russischem Boden mit der Antireligion der Technizität Ernst gemacht wurde und daß hier ein Staat entsteht, der mehr und intensiver staatlich ist als jemals ein Staat des absolutesten Fürsten, Philipps II., Ludwigs XIV. oder Friedrichs des Großen. Das alles ist als Situation nur aus der europäischen Entwicklung der letzten Jahrhunderte zu verstehen; es vollendet und übertrumpft spezifisch europäische Ideen und zeigt in einer enormen Steigerung den Kern der modernen Geschichte Europas.

Die Stufenfolge der wechselnden Zentralgebiete

Erinnern wir uns der Stufen, in denen sich der europäische Geist der letzten vier Jahrhunderte bewegt hat, und der verschiedenen geistigen Sphären, in denen er das Zentrum seines menschlichen Daseins fand. Es sind vier große, einfache, säkulare Schritte. Sie entsprechen den vier Jahrhunderten und gehen vom Theologischen zum Metaphysischen, von dort zum Humanitär-Moralischen und schließlich zum Ökonomischen. Große Deuter der Menschheitsgeschichte, Vico und Comte, haben diesen einmaligen europäischen Vorgang zu einem allgemeinen Gesetz der menschlichen Entwicklung generalisiert, und in tausend Banalisierungen und Vulgarisierungen ist dann das berühmte „Drei-Stadien-Gesetz" — vom Theologischen zum Metaphysischen, von dort zum „Wissenschaftlichen" oder „Positivismus" — propagiert worden. In Wahrheit kann man positiverweise nicht mehr sagen, als daß die europäische Menschheit seit dem 16. Jahrhundert mehrere Schritte von einem Zentralgebiet zu einem andern getan hat und daß alles, was den Inhalt unserer Kulturentwicklung ausmacht, unter der Nachwirkung solcher Schritte steht. In den vergangenen vier Jahrhunderten europäischer Geschichte hatte das geistige Leben vier verschiedene Zentren, und das Denken der aktiven Elite, die den jeweiligen Vortrupp bildete, bewegte sich in den verschiedenen Jahrhunderten um verschiedene Mittelpunkte.

Nur von diesen stets sich verlagernden Zentren aus sind die Begriffe der verschiedenen Generationen zu verstehen. Die Verlagerung — vom Theologischen ins Metaphysische, von dort ins Humanitär-Moralische und schließlich zum Ökonomischen — ist, um es nachdrücklich zu wiederholen, hier n i c h t als ein geschichtsphilosophisches G e s e t z im Sinne des Drei-Stadien-Gesetzes oder ähnlicher Konstruktionen gemeint. Ich spreche nicht von der Kultur der Menschheit im ganzen, nicht vom Rhythmus der Weltgeschichte und vermag weder von Chinesen noch von Indern oder Ägyptern etwas zu sagen. Die Stufenfolge der wechselnden Zentralgebiete ist auch weder als eine fortlaufende Linie eines Fortschritts nach oben, noch als das Gegenteil gedacht, und ob man hier einen Stufengang von oben nach unten oder von unten nach oben, einen Aufstieg oder einen Verfall annehmen will, ist eine Frage für sich. Endlich wäre es auch ein Mißverständnis, die Stufenfolge so auszulegen, als hätte es in jedem dieser Jahrhunderte nichts anderes gegeben als gerade das Zentralgebiet. Vielmehr besteht immer ein pluralistisches Nebeneinander verschiedener bereits durchlaufener Stufen; Menschen der gleichen Zeit und des gleichen Landes, ja derselben Familie leben nebeneinander auf verschiedenen Stufen, und das heutige Berlin zum Beispiel liegt in der kulturellen Luftlinie näher bei Neuyork und bei Moskau als bei München oder Trier. Die wechselnden Zentralgebiete betreffen also nur das konkrete Faktum, daß in diesen vier Jahrhunderten europäischer Geschichte die führenden Eliten wechselten, daß die Evidenz ihrer Überzeugungen und Argumente sich

fortwährend änderte, ebenso wie der Inhalt ihrer geistigen Interessen, das Prinzip ihres Handelns, das Geheimnis ihrer politischen Erfolge und der Bereitwilligkeit großer Massen, sich von bestimmten Suggestionen beeindrucken zu lassen.

Klar und besonders deutlich als einmalige geschichtliche Wendung ist der Übergang von der Theologie des 16. zum Metaphysischen des 17. Jahrhunderts, zu jener nicht nur metaphysisch, sondern auch wissenschaftlich größten Zeit Europas, dem eigentlichen Heroenzeitalter des okzidentalen Rationalismus. Diese Epoche systematisch wissenschaftlichen Denkens umfaßt gleichzeitig Suarez und Bacon, Galilei, Kepler, Descartes, Grotius, Hobbes, Spinoza, Pascal, Leibniz und Newton. Alle die erstaunlichen mathematischen, astronomischen und naturwissenschaftlichen Erkenntnisse dieser Zeit waren eingebaut in ein großes metaphysisches oder „natürliches" System, alle Denker waren Metaphysiker großen Stils, und selbst der charakteristische Aberglaube der Zeit war kosmisch-rationalistisch in der Form der Astrologie. Das folgende 18. Jahrhundert schob, mit Hilfe der Konstruktionen einer deistischen Philosophie, die Metaphysik beiseite und war eine Vulgarisation großen Stils, Aufklärung, schriftstellerische Aneignung der großen Ereignisse des 17. Jahrhunderts, Humanisierung und Rationalisierung. Es läßt sich im einzelnen verfolgen, wie Suarez in zahllosen populären Schriften weiter wirkt; für manche fundamentalen Begriffe der Moral und der Staatstheorie ist Pufendorff nur ein Epigone von Suarez, und schließlich der *contrat* social Rousseaus wieder nur eine Vulgarisation Pufendorffs. Aber das spezifische Pathos des 18. Jahrhunderts ist das der „Tugend", und ihr mythisches Wort ist „vertu". Auch der Romantizismus von Rousseau sprengt noch nicht bewußt den Rahmen der moralischen Kategorien. Ein kennzeichnender Ausdruck dieses Jahrhunderts ist der Gottesbegriff Kants, in dessen System Gott, wie man es etwas grob gesagt hat, nur noch als ein „Parasit der Ethik" erscheint; jedes Wort in der Wortverbindung „Kritik der reinen Vernunft" — Kritik, rein und Vernunft — richtet sich polemisch gegen Dogma, Metaphysik und Ontologismus.

Dann folgt mit dem 19. Jahrhundert ein Säkulum scheinbar hybrider und unmöglicher Verbindung von ästhetisch-romantischen und ökonomisch-technischen Tendenzen. In Wirklichkeit bedeutet die Romantik des 19. Jahrhunderts — wenn wir das ein wenig dadaistische Wort Romantik nicht in romantischer Weise zum Vehikel der Verwirrungen machen wollen — nur die Zwischenstufe des Ästhetischen zwischen dem Moralismus des 18. und dem Ökonomismus des 19. Jahrhunderts, nur einen Übergang, der vermittels der Ästhetisierung aller geistigen Gebiete bewirkt wurde, und zwar sehr leicht und erfolgreich. Denn der Weg vom Metaphysischen und Moralischen zum Ökonomischen geht über das Ästhetische, und der Weg über den noch so sublimen ästhetischen Konsum und Genuß ist der sicherste und bequemste Weg zur allgemeinen Ökonomisierung des geistigen Lebens und zu einer Geistesverfassung, die in Produktion und Konsum die zentralen Kategorien menschlicher Existenz findet. In der geistigen Weiterentwick-

lung dient der romantische Ästhetizismus dem Ökonomischen und ist er ein typisches Begleitphänomen. Das Technische aber erscheint im 19. Jahrhundert noch in engster Verbindung mit dem Ökonomischen, als „Industrialismus". Hierfür ist die bekannte Geschichts- und Gesellschaftskonstruktion des marxistischen Systems das kennzeichnende Beispiel. Sie hält das Ökonomische für Basis und Fundament, für den „Unterbau" alles Geistigen. Im Kern des Ökonomischen sieht sie freilich schon das Technische, und die wirtschaftlichen Epochen der Menschheit bestimmt sie nach dem spezifischen technischen Mittel. Trotzdem ist das System als solches ein ökonomisches System, und die technizistischen Elemente treten erst in späteren Vulgarisierungen hervor. Im ganzen will der Marxismus ökonomisch denken, und damit bleibt er im 19. Jahrhundert, das wesentlich ökonomisch ist.

Allerdings wird schon im 19. Jahrhundert der technische Fortschritt so erstaunlich und ändern sich infolgedessen die sozialen und wirtschaftlichen Situationen so schnell, daß alle moralischen, politischen, sozialen und ökonomischen Probleme von der Rapidität dieser technischen Entwicklung ergriffen werden. Unter der ungeheuren Suggestion immer neuer, überraschender Erfindungen und Leistungen entsteht eine Religion des technischen Fortschritts, für welche alle anderen Probleme sich eben durch den technischen Fortschritt von selber lösen. Den großen Massen industrialisierter Länder war dieser Glaube evident und selbstverständlich. Sie überspringen alle Zwischenstufen, die für das Denken der führenden Eliten charakteristisch sind, und bei ihnen wird aus der Religion des Wunder- und Jenseitsglaubens ohne Mittelglied gleich eine Religion der technischen Wunder, menschlicher Leistungen und Naturbeherrschung. Eine magische Religiosität geht in eine ebenso magische Technizität über. So erscheint das 20. Jahrhundert bei seinem Beginn als das Zeitalter nicht nur der Technik, sondern auch eines religiösen Glaubens an die Technik. Als Zeitalter der Technik ist es oft bezeichnet worden, aber die Gesamtsituation ist damit nur vorläufig gekennzeichnet, und die Frage nach der Bedeutung der überwältigenden Technizität soll zunächst offen bleiben. Denn in Wahrheit ist der Glaube an die Technik nur das Ergebnis einer bestimmten Richtung, in welcher sich die Verlagerung der Zentralgebiete bewegt, und als Glaube aus der Folgerichtigkeit der Verlagerungen entstanden.

Alle Begriffe der geistigen Sphäre, einschließlich des Begriffes Geist, sind in sich pluralistisch und nur aus der konkreten politischen Existenz heraus zu verstehen. Wie jede Nation einen eigenen Begriff von Nation hat und die konstituierenden Merkmale der Nationalität bei sich selber und nicht bei den andern findet, so hat jede Kultur und jede Kulturepoche ihren eigenen Begriff von Kultur. Alle wesentlichen Vorstellungen der geistigen Sphäre des Menschen sind existentiell und nicht normativ. Wenn das Zentrum des geistigen Lebens sich in den letzten vier Jahrhunderten fortwährend verlagert, so ändern sich infolgedessen auch fortwährend alle Begriffe und Worte, und es ist notwendig, sich der Mehrdeutigkeit jedes Wortes und Begriffes zu erinnern. Die meisten und gröbsten Mißverständnisse (von denen allerdings viele Betrüger leben) erklären sich aus der falschen Übertragung eines auf einem bestimmten Gebiet — etwa nur im Metaphysischen oder nur Moralischen oder nur im Ökonomischen — beheimateten Begriffs auf die anderen, übrigen Gebiete des geistigen Lebens. Es ist nicht nur so, daß die Vorgänge und Ereignisse, welche auf die Menschen innerlich Eindruck machen und zum Gegenstand ihres Nachdenkens und ihrer Gespräche werden, sich stets nach dem Zentralgebiet richten — das Erdbeben von Lissabon zum Beispiel konnte im 18. Jahrhundert eine ganze Flut moralisierender Literatur hervorrufen, während heute ein ähnliches Ereignis ohne tiefere intellektuelle Nachwirkung bleibt, dagegen eine Katastrophe in der ökonomischen Sphäre, ein großer Kurssturz oder Zusammenbruch, nicht nur das praktische, sondern auch das theoretische Interesse breitester Schichten intensiv beschäftigt. Auch die spezifischen Begriffe der einzelnen Jahrhunderte erhalten ihren charakteristischen Sinn von dem jeweiligen Zentralgebiet des Jahrhunderts. Ich darf das an einem Beispiel deutlich machen. Die Vorstellung eines F o r t s c h r i t t s zum Beispiel, einer Besserung und Vervollkommnung, modern gesprochen einer Rationalisierung, wurde im 18. Jahrhundert herrschend, und zwar in einer Zeit humanitär-moralischen Glaubens. Fortschritt bedeutete infolgedessen vor allem Fortschritt in der Aufklärung, Fortschritt in Bildung, Selbstbeherrschung und Erziehung, m o r a l i s c h e Vervollkommnung. In einer Zeit ökonomischen oder technischen Denkens wird der Fortschritt stillschweigend und selbstverständlich als ökonomischer oder technischer Fortschritt gedacht, und der humanitär-moralische Fortschritt erscheint, soweit er überhaupt noch interessiert, als Nebenprodukt des ökonomischen Fortschritts. Ist ein Gebiet einmal zum Zentralgebiet geworden, so werden die Probleme der anderen Gebiete von dort aus gelöst und gelten nur noch als Probleme zweiten Ranges, deren Lösung sich von selbst ergibt, wenn nur die Probleme des Zentralgebiets gelöst sind. So ergibt sich für ein theologisches Zeitalter alles von selbst, wenn die theologischen Fragen in Ordnung gebracht sind; alles andere wird den Menschen dann „zugegeben werden". Entsprechend für die anderen Zeitalter: für eine humanitär-moralische Zeit handelt es sich nur darum, die Menschen moralisch zu erziehen und zu bilden, alle Probleme werden zu Erziehungsproblemen; für eine ökonomische Zeit braucht man nur das Problem der Gütererzeugung und Güterverteilung richtig zu lösen, und alle moralischen und sozialen Fragen machen keine Schwierigkeiten mehr; für das bloß technische Denken wird durch neue technische Erfindungen auch das ökonomische Problem gelöst und treten alle Fragen, einschließlich der ökonomischen, vor dieser Aufgabe des technischen Fortschritts zurück. Ein anderes, soziologisches Beispiel für den Pluralismus solcher Begriffe: Die typische Erscheinung des Repräsentanten der Geistigkeit und der Publizität, der Clerc, wird in seiner spezifischen Besonderheit für jedes Jahrhundert vom Zentralgebiet aus bestimmt. Dem Theologen und Prädi-

kanten des 16. Jahrhunderts folgt der gelehrte Systematiker des 17. Jahrhunderts, der in einer wahren Gelehrtenrepublik lebt und von den Massen weit entfernt ist; dann folgen die Schriftsteller der Aufklärung des immer noch aristokratischen 18. Jahrhunderts. Was das 19. Jahrhundert angeht, so darf man sich durch das Intermezzo der romantischen Genies und die vielen Priester einer Privatreligion nicht beirren lassen; der Clerc des 19. Jahrhunderts (das größte Beispiel ist Karl Marx) wird zum ökonomischen Sachverständigen, und die Frage ist nur, wie weit das ökonomische Denken überhaupt den soziologischen Typ des Clerc noch zuläßt und Nationalökonomen und ökonomisch gebildete Syndici eine geistige Führerschicht darstellen können. Für das technizistische Denken scheint ein Clerc jedenfalls nicht mehr möglich zu sein, worüber unten bei der Behandlung dieses Zeitalters der Technizität noch zu sprechen ist. Die Pluralität des Clerc-Typus ist aber schon nach diesen kurzen Hinweisen deutlich genug. Wie gesagt: alle Begriffe und Vorstellungen der geistigen Sphäre: Gott, Freiheit, Fortschritt, die anthropologischen Vorstellungen von der menschlichen Natur, was Öffentlichkeit ist, rational und Rationalisierung, schließlich sowohl der Begriff der Natur wie der Begriff der Kultur selbst, alles erhält seinen konkreten geschichtlichen Inhalt von der Lage des Zentralgebietes und ist nur von dort aus zu begreifen.

Vor allem nimmt auch der Staat seine Wirklichkeit und Kraft aus dem jeweiligen Zentralgebiet, weil die maßgebenden Streitthemen der Freund-Feind-Gruppierungen sich ebenfalls nach dem maßgebenden Sachgebiet bestimmen. Solange das Religiös-Theologische im Zentrum stand, hatte der Satz cujus regio ejus religio einen politischen Sinn. Als das Religiös-Theologische aufhörte, Zentralgebiet zu sein, verlor auch dieser Satz sein praktisches Interesse. Er ist inzwischen über das kulturelle Stadium der Nation und des Nationalitätenprinzips (cujus regio ejus natio) ins Ökonomische gewandert und besagt dann: In einem und demselben Staat kann es nicht zwei widersprechende Wirtschaftssysteme geben; kapitalistische und kommunistische Wirtschaftsordnung schließen einander aus. Der Sowjetstaat hat den Satz: cujus regio ejus oeconomia in einem Umfang verwirklicht, der beweist, daß der Zusammenhang von kompaktem Gebiet und kompakter geistiger Homogenität keineswegs nur für die Religionskämpfe des 16. Jahrhunderts und nur für die Masse europäischer Klein- und Mittelstaaten besteht, sondern sich immer den wechselnden Zentralgebieten des geistigen Lebens und den wechselnden Dimensionen autarker Weltreiche anpaßt. Das Wesentliche dieser Erscheinung liegt darin, daß ein homogener Wirtschaftsstaat dem ökonomischen Denken entspricht. Ein derartiger Staat will ein moderner, um die eigene Zeit- und Kulturlage wissender Staat sein. Er muß den Anspruch erheben, die geschichtliche Gesamtentwicklung richtig zu erkennen. Darauf beruht sein Recht, zu herrschen. Ein Staat, der in einem ökonomischen Zeitalter darauf verzichtet, die ökonomischen Verhältnisse von sich aus richtig zu erkennen und zu leiten, muß sich gegenüber den sozialen Fragen und Entscheidungen

für neutral erklären und verzichtet damit auf seinen Anspruch, zu herrschen.

Es ist nun ein merkwürdiges Phänomen, daß der europäische liberale Staat des 19. Jahrhunderts sich selbst als stato neutrale e agnostico hinstellen und seine Existenzberechtigung gerade in seiner Neutralität erblicken konnte. Das hat verschiedene Gründe und läßt sich nicht mit einem Wort und nicht aus einer einzigen Ursache erklären. Hier interessiert es als Symptom einer allgemeinen kulturellen Neutralität überhaupt; denn die Lehre vom neutralen Staat des 19. Jahrhunderts steht im Rahmen einer allgemeinen Tendenz zu einem geistigen Neutralismus, der für die europäische Geschichte der letzten Jahrhunderte charakteristisch ist. Hier liegt, glaube ich, die geschichtliche Erklärung für das, was man als Zeitalter der Technik bezeichnet hat. Das bedarf noch wenigstens einer kurzen Darlegung.

Die Stufen der Neutralisierung und Entpolitisierung

Die oben dargelegte Stufenfolge — vom Theologischen über das Metaphysische und das Moralische zum Ökonomischen — bedeutet gleichzeitig eine Reihe fortschreitender Neutralisierungen der Gebiete, von welchen das Zentrum wegverlegt wurde. Für die stärkste und folgenreichste aller geistigen Wendungen der europäischen Geschichte halte ich den Schritt, den das 17. Jahrhundert von der überlieferten christlichen Theologie zum System einer „natürlichen" Wissenschaftlichkeit getan hat. Bis auf den heutigen Tag ist dadurch die Richtung bestimmt worden, die alle weitere Entwicklung nehmen mußte. Unter dem großen Eindruck dieses Vorganges stehen alle die verallgemeinernden „Gesetze" der Menschheitsgeschichte, wie Comtes Drei-Stadien-Gesetz, Spencers Konstruktion der Entwicklung vom militärischen zum industriellen Zeitalter und ähnliche geschichtsphilosophische Konstruktionen. Im Kern der erstaunlichen Wendung liegt ein elementar einfaches, für Jahrhunderte bestimmendes Grundmotiv, nämlich das Streben nach einer neutralen Sphäre. Nach den aussichtslosen theologischen Disputationen und Streitigkeiten des 16. Jahrhunderts suchte die europäische Menschheit ein neutrales Gebiet, in welchem der Streit aufhörte, und wo man sich verständigen, einigen und gegenseitig überzeugen konnte. Man sah daher von den umstrittenen Begriffen und Argumentationen der überlieferten christlichen Theologie ab und konstruierte ein „natürliches" System der Theologie, der Metaphysik, der Moral und des Rechts. Der geistesgeschichtliche Vorgang ist von Dilthey in einer mit Recht berühmten Darlegung geschildert worden, in der vor allem die große Bedeutung der stoischen Tradition hervorgehoben ist. Aber das Wesentliche scheint mir doch darin zu liegen, daß das bisherige Zentralgebiet, die Theologie, verlassen wird, weil es Streitgebiet ist, und daß man ein anderes neutrales Gebiet aufsucht. Das bisherige Zentralgebiet wird dadurch neutralisiert, daß es aufhört, Zentralgebiet zu sein, und auf dem Boden des neuen Zentralgebietes hofft man das Minimum an

Übereinstimmung und gemeinsamen Prämissen zu finden, das Sicherheit, Evidenz, Verständigung und Frieden ermöglicht. Damit war die Richtung zur Neutralisierung und Minimalisierung eingeschlagen und das Gesetz akzeptiert, nach welchem die europäische Menschheit für die folgenden Jahrhunderte „angetreten" ist.

Die in vielen Jahrhunderten theologischen Denkens herausgearbeiteten Begriffe werden jetzt uninteressant und Privatsache. Gott selbst wird in der Metaphysik des Deismus im 18. Jahrhundert aus der Welt herausgesetzt und gegenüber den Kämpfen und Gegensätzen des wirklichen Lebens zu einer neutralen Instanz; er wird, wie Hamann gegen Kant gesagt hat, ein Begriff und hört auf, ein Wesen zu sein. Im 19. Jahrhundert wird erst der Monarch, dann der Staat zur neutralen Größe, und hier vollzieht sich in der liberalen Lehre vom pouvoir neutre und von dem stato neutrale ein Kapitel politischer Theologie, in welchem der Prozeß der Neutralisierung seine klassischen Formeln findet, weil er jetzt auch das letzte, die politische Macht, ergriffen hat. Aber es gehört zur Dialektik einer solchen Entwicklung, daß man gerade durch die Verlagerung des Zentralgebietes stets ein neues Kampfgebiet schafft. Auf dem neuen, zunächst für neutral gehaltenen Felde entfaltet sich sofort mit neuer Intensität der Gegensatz der Menschen und Interessen, und zwar um so stärker, je fester man das neue Sachgebiet in Besitz nimmt. Immer wandert die europäische Menschheit aus einem Kampfgebiet in neutrales Gebiet, immer wird das neu gewonnene neutrale Gebiet sofort wieder Kampfgebiet und wird es notwendig, neue neutrale Sphären zu suchen. Auch die Naturwissenschaftlichkeit konnte den Frieden nicht herbeiführen. Aus den Religionskriegen wurden die halb noch kulturell, halb bereits ökonomisch determinierten Nationalkriege des 19. Jahrhunderts und schließlich einfach Wirtschaftskriege. Die Evidenz des heute verbreiteten Glaubens an die Technik beruht nur darauf, daß man glauben konnte, in der Technik den absolut und endgültig neutralen Boden gefunden zu haben. Denn scheinbar gibt es nichts Neutraleres als die Technik. Sie dient jedem so, wie der Rundfunk für Nachrichten aller Art und jeden Inhalts zu gebrauchen ist, oder wie die Post ihre Sendungen ohne Rücksicht auf den Inhalt befördert und sich aus der Technik des Postbetriebes kein Kriterium für die Bewertung und Beurteilung der beförderten Sendung ergeben kann. Gegenüber theologischen, metaphysischen, moralischen und selbst ökonomischen Fragen, über die man ewig streiten kann, haben die rein technischen Probleme etwas erquickend Sachliches; sie kennen einleuchtende Lösungen, und man kann es verstehen, daß man sich aus der unentwirrbaren Problematik aller anderen Sphären in die Technizität zu retten suchte. Hier scheinen alle Völker und Nationen, alle Klassen und Konfessionen, alle Menschenalter und Geschlechter sich schnell einigen zu können, weil sich alle mit gleicher Selbstverständlichkeit der Vorteile und Bequemlichkeiten des technischen Komforts bedienen. Hier scheint also der Boden eines allgemeinen Ausgleichs zu sein, zu dessen Präkonisator sich Max Scheler in einem Vortrag

des Jahres 1927 gemacht hat. Aller Streit und Verwirrung des konfessionellen, nationalen und sozialen Haders wird hier auf einem völlig neutralen Gebiet nivelliert. Die Sphäre der Technik schien eine Sphäre des Friedens, der Verständigung und der Versöhnung zu sein. Der sonst unerklärliche Zusammenhang pazifistischen und technizistischen Glaubens erklärt sich aus jener Richtung zur Neutralisierung, zu welcher der europäische Geist sich im 17. Jahrhundert entschlossen hat, und die er, wie unter einem Schicksal, bis ins 20. Jahrhundert hinein weiter verfolgte.

Aber die Neutralität der Technik ist etwas anderes als die Neutralität aller bisherigen Gebiete. Die Technik ist immer nur Instrument und Waffe, und eben weil sie jedem dient, ist sie nicht neutral. Aus der Immanenz des Technischen heraus ergibt sich keine einzige menschliche und geistige Entscheidung, am wenigsten die zur Neutralität. Jede Art von Kultur, jedes Volk und jede Religion, jeder Krieg und jeder Friede kann sich der Technik als Waffe bedienen. Daß die Instrumente und Waffen immer brauchbarer werden, macht die Wahrscheinlichkeit eines wirklichen Gebrauchs nur um so größer. Ein technischer Fortschritt braucht weder metaphysisch noch moralisch und nicht einmal ökonomisch ein Fortschritt zu sein. Wenn heute noch viele Menschen von der technischen Vervollkommnung auch einen humanitär-moralischen Fortschritt erwarten, so verknüpfen sie in einer ganz magischen Weise Technik und Moral und setzen dabei außerdem in etwas naiver Weise immer nur voraus, daß man das großartige Instrumentarium der heutigen Technik nur in ihrem eigenen Sinne gebrauchen werde, das heißt soziologisch, daß sie selber die Herren dieser furchtbaren Waffen werden und die ungeheure Macht beanspruchen dürfen, die damit verbunden ist. Aber die Technik selbst bleibt, wenn ich so sagen darf, kulturell blind. Aus der reinen Nichts-als-Technik läßt sich infolgedessen keine einzige der Folgerungen ziehen, die sonst aus den Zentralgebieten des geistigen Lebens abgeleitet werden: weder ein Begriff von kulturellem Fortschritt, noch der Typus eines Clerc oder geistigen Führers, noch eines bestimmten politischen Systems. Die Hoffnung, daß sich aus dem technischen Erfindertum eine sozial herrschende Schicht entwickeln würde, ist bisher nicht in Erfüllung gegangen. Die Konstruktionen von Saint-Simon und anderen Soziologen, die eine „industrielle" Gesellschaft erwarteten, sind entweder nicht rein technizistisch, sondern teils mit humanitär-moralischen, teils mit ökonomischen Elementen gemischt oder aber einfach phantastisch. Nicht einmal die ökonomische Führung und Direktion der heutigen Wirtschaft ist in den Händen der Techniker, und bisher hat noch niemand eine von Technikern geführte Gesellschaftsordnung anders konstruieren können als in der Weise, daß er eine führer- und direktionslose Gesellschaft konstruierte. Auch Georges Sorel ist nicht Ingenieur geblieben, sondern ein Clerc geworden. Aus keiner bedeutenden technischen Erfindung läßt sich berechnen, welches ihre objektiven, politischen Wirkungen sein werden. Die Erfindungen des 15. und 16. Jahrhunderts wirkten freiheitlich, individualistisch und rebellisch; zur Er-

findung der Buchdruckerkunst gehört die Pressefreiheit. Heute sind die technischen Erfindungen Mittel einer ungeheuren Massenbeherrschung; zum Rundfunk gehört das Rundfunkmonopol, zum Film die Filmzensur. Die Entscheidung über Freiheit und Knechtschaft liegt nicht in der Technik als Technik. Sie kann revolutionär und reaktionär sein, der Freiheit und der Unterdrückung dienen, der Zentralisation und der Dezentralisation. Aus ihren spezifischen Prinzipien und Gesichtspunkten ergibt sich weder eine politische Fragestellung noch eine politische Antwort.

Die uns vorangehende deutsche Generation war von einer Kulturuntergangsstimmung erfaßt, die sich schon vor dem Weltkrieg äußerte und keineswegs auf den Zusammenbruch des Jahres 1918 und Spenglers Untergang des Abendlandes zu warten brauchte. Bei Ernst Troeltsch, Max Weber, Walter Rathenau finden sich zahlreiche Äußerungen einer solchen Stimmung. Die unwiderstehliche Macht der Technik erschien hier als Herrschaft der Geistlosigkeit über den Geist, oder als vielleicht geistvolle, aber seelenlose Mechanik. An ein europäisches Jahrhundert, das über die „maladie du siècle" klagt und die Herrschaft Calibans oder „After us the Savage God" erwartet, schließt sich eine deutsche Generation, die über ein seelenloses Zeitalter der Technik klagt, in welchem die Seele hilflos und ohnmächtig ist. Noch in Max Schelers Metaphysik des ohnmächtigen Gottes oder in Leopold Zieglers Konstruktion einer bloß beiläufigen, fluktuierenden und schließlich doch ohnmächtigen Elite dokumentiert sich die Hilflosigkeit, sei es der Seele oder des Geistes, vor dem Zeitalter der Technik.

Die Angst war berechtigt, weil sie aus einem dunklen Gefühl für die Konsequenz des nun zu Ende getriebenen Neutralisierungsprozesses entsprang. Denn mit der Technik war die geistige Neutralität beim geistigen Nichts angelangt. Nachdem man erst von der Religion und der Theologie, dann von der Metaphysik und dem Staat abstrahiert hatte, schien jetzt von allem Kulturellen überhaupt abstrahiert zu werden und die Neutralität des kulturellen Todes erreicht. Während eine vulgäre Massenreligion von der scheinbaren Neutralität der Technik das menschliche Paradies erwartete, fühlten jene großen Soziologen, daß die Tendenz, die alle Stufenfolgen des modernen europäischen Geistes beherrscht hat, nunmehr die Kultur selbst bedrohte. Dazu kam die Angst vor den neuen Klassen und Massen, die auf der durch restlose Technisierung geschaffenen tabula rasa entstanden. Aus dem Abgrund eines kulturellen und sozialen Nichts wurden immer neue, der überlieferten Bildung und dem überlieferten Geschmack fremde oder sogar feindliche Massen herausgeworfen. Aber die Angst war doch schließlich nichts anderes als der Zweifel an der eigenen Kraft, das großartige Instrumentarium der neuen Technik in seinen Dienst zu stellen, obwohl es nur darauf wartet, daß man sich seiner bedient. Auch ist es nicht zulässig, ein Ergebnis menschlichen Verstandes und menschlicher Disziplin, wie es jede und insbesondere die moderne Technik ist, einfach als tot und seelenlos hinzustellen und die Religion der Technizität mit der Technik selbst zu verwechseln. Der Geist der Technizität, der zu dem

Massenglauben eines antireligiösen Diesseits-Aktivismus geführt hat, ist Geist, vielleicht böser und teuflischer Geist, aber nicht als mechanistisch abzutun und nicht der Technik zuzurechnen. Er ist vielleicht etwas Grauenhaftes, aber selber nichts Technisches und Maschinelles. Er ist die Überzeugung einer aktivistischen Metaphysik, der Glaube an eine grenzenlose Macht und Herrschaft des Menschen über die Natur, sogar über die menschliche Physis, an das grenzenlose „Zurückweichen der Naturschranke", an grenzenlose Veränderungs- und Glücksmöglichkeiten des natürlichen diesseitigen Daseins der Menschen. Das kann man phantastisch und satanisch nennen, aber nicht einfach tot, geistlos oder mechanisierte Seelenlosigkeit.

Ebenso entsprang die Furcht vor dem kulturellen und sozialen Nichts eher einer panischen Sorge um den bedrohten status quo als einem ruhigen Wissen um die Eigenart geistiger Prozesse und ihrer Dynamik. Alle neuen und großen Anstöße, jede Revolution und jede Reformation, jede neue Elite kommt aus Askese und freiwilliger oder unfreiwilliger Armut, wobei Armut vor allem den Verzicht auf die Sekurität des status quo bedeutet. Das Urchristentum und alle starken Reformen innerhalb des Christentums, die benediktinische, die cluniazensische und franziskanische Bewegung, das Täufertum und das Puritanertum, aber auch jede echte Wiedergeburt mit ihrer Rückkehr zu dem einfachen Prinzip der eigenen Art, jedes echte ritornar al principio, jede Rückkehr zur unversehrten, nicht korrupten Natur erscheint vor dem Komfort und Behagen des bestehenden status quo als kulturelles oder soziales Nichts. Es wächst schweigend und im Dunkel, und in seinen ersten Anfängen würde ein Historiker und Soziologe wiederum nur Nichts erkennen. Der Augenblick glanzvoller Repräsentation ist auch schon der Augenblick, in welchem jener Zusammenhang mit der geheimen, unscheinbaren Kraft gefährdet ist.

*

Der Prozeß fortwährender Neutralisierung der verschiedenen Gebiete des kulturellen Lebens ist an seinem Ende angelangt, weil er bei der Technik angelangt ist. Die Technik ist nicht mehr neutraler Boden im Sinne jenes Neutralisierungsprozesses, und jede starke Politik wird sich ihrer bedienen. Es kann daher nur ein Provisorium sein, das gegenwärtige Jahrhundert im kulturellen Sinn als das technische Jahrhundert aufzufassen. Der endgültige Sinn ergibt sich erst, wenn sich zeigt, welche Art von Politik stark genug ist, sich der neuen Technik zu bemächtigen, und welches die eigentlichen Freund- und Feind-Gruppierungen sind, die auf dem neuen Boden erwachsen.

Große Massen industrialisierter Völker hängen heute noch einer dumpfen Religion der Technizität an, weil sie, wie alle Massen, die radikale Konsequenz suchen und unbewußt glauben, daß hier die absolute Neutralität gefunden ist, die man seit Jahrhunderten sucht und mit welcher der Krieg aufhört und der universale Friede beginnt. Doch die Technik kann nichts tun, als den Frieden oder den Krieg steigern, sie ist zu beidem in gleicher Weise bereit, und der Name und die Beschwörung des Friedens

ändert nichts daran. Wir durchschauen heute den Nebel der Namen und der Worte, mit denen die psycho-technische Maschinerie der Massensuggestion arbeitet. Wir kennen sogar das geheime Gesetz dieses Vokabularismus und wissen, daß heute der schrecklichste Krieg nur im Namen des Friedens, die furchtbarste Sklaverei nur im Namen der Freiheit und die schrecklichste Unmenschlichkeit nur im Namen der Menschheit möglich ist. Wir durchschauen endlich auch die Stimmung jener Generation, die im Zeitalter der Technizität nur den geistigen Tod oder seelenlose Mechanik sah. Wir erkennen den Pluralismus des geistigen Lebens und wissen, daß das Zentralgebiet des geistigen Daseins kein neutrales Gebiet sein kann und daß es falsch ist, ein politisches Problem mit Antithesen von mechanisch und organisch, Tod und Leben zu lösen. Ein Leben, das gegenüber sich selbst nichts mehr sieht als den Tod, ist kein Leben mehr, sondern Ohnmacht und Hilflosigkeit. Wer keinen anderen Feind mehr hat als den Tod und in seinem Feinde nichts erblickt als leere Mechanik, ist dem Tode näher als dem Leben, und die bequeme Antithese vom Organischen und Mechanischen ist in sich selbst etwas Roh-Mechanisches. Eine Gruppierung, die auf der eigenen Seite nur Geist und Leben, auf der anderen nur Tod und Mechanik sieht, bedeutet nichts als einen Verzicht auf den Kampf und hat nur den Wert einer romantischen Klage. Denn das Leben kämpft nicht mit dem Tod und der Geist nicht mit der Geistlosigkeit. Geist kämpft gegen Geist, Leben gegen Leben, und aus der Kraft eines integren Wissens entsteht die Ordnung der menschlichen Dinge. *Ab integro nascitur ordo.*

16. Staatsethik und pluralistischer Staat (1930)

I.

Die heute am meisten verbreitete und durchaus herrschende Bewertung des Staates wird am besten durch die Titelüberschrift eines vielzitierten amerikanischen Aufsatzes (von Ernest Barker aus dem Jahre 1915) gekennzeichnet: „the discredited state", der in Mißkredit geratene Staat. Auch in sehr starken Staaten, deren außenpolitische Macht und innenpolitische Ordnung nicht gefährdet ist, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in England, werden die überlieferten Vorstellungen vom Staat seit dem Kriege lebhaft kritisiert und ist der alte Anspruch des Staates, die souveräne Einheit und Ganzheit zu sein, erschüttert. In Frankreich haben syndikalistische Theoretiker schon im Jahre 1907 den Satz proklamiert: Der Staat ist tot. Hier gibt es seit über zwanzig Jahren eine juristische und soziologische Literatur, die sowohl dem Staat als auch dem Gesetz jede Überlegenheit bestreitet und beides der Gesellschaft unterordnet. Als bedeutende und interessante Namen seien hier von modernen Juristen Léon Duguit und Maxime Leroy genannt. In Deutschland offenbart sich die Krisis erst mit dem Zusammenbruch des Bismarckschen Reichs, als die für unerschütterlich gehaltenen Vorstellungen von Staat und Regierung entfielen; hier entsteht seit 1919 eine große Krisenliteratur, für die es genügt, an den Titel eines Buches von Alfred Weber zu erinnern: Die Krisis des europäischen Staatsgedankens. Dazu kommt ein umfangreiches staats- und völkerrechtstheoretisches Schrifttum, das den Souveränitätsbegriff und mit diesem Begriff die überlieferte Vorstellung vom Staat als einer alle Gruppen überragenden Einheit zu zerstören sucht.

Die Erschütterung des Staates ist immer auch eine Erschütterung der Staatsethik. Denn alle überlieferten staatsethischen Vorstellungen teilen das Schicksal des konkreten Staates, den sie stets voraussetzen, und geraten mit ihm in Mißkredit. Wenn der „irdische Gott" von seinem Throne stürzt und das Reich der objektiven Vernunft und Sittlichkeit zu einem „magnum latrocinium" wird, dann schlachten die Parteien den mächtigen Leviathan und schneiden sich aus seinem Leibe jede ihr Stück Fleisch heraus. Was bedeutet dann noch „Staatsethik"? Der Stoß trifft nicht etwa nur die Staatsethik Hegels, die aus dem Staat den Träger und Schöpfer einer eigenen Ethik macht, nicht nur die Idee des stato etico im Sinne der faschistischen Doktrin; er trifft auch die Staatsethik Kants und des liberalen Individualismus. Wenn diese auch den Staat nicht als Subjekt und Träger einer autonomen Ethik ansieht, sondern ihre Staatsethik vor allem darin besteht, den Staat an ethische Normen zu

binden, so geht sie doch — mit Ausnahme einiger radikaler Anarchisten — bisher immer davon aus, daß der Staat eine oberste Instanz und der maßgebende Richter über das äußere „Mein und Dein" ist, durch den der bloß normative und daher richterlose Naturzustand — ein status justitia (genauer judice) vacuus, in welchem jeder Richter in eigener Sache ist — überwunden werde. Ohne die Vorstellung vom Staat als einer überragenden Einheit und Größe sind alle praktischen Ergebnisse Kantischer Staatsethik widerspruchsvoll und hinfällig. Das gilt am deutlichsten für die Lehre vom Widerstandsrecht. Trotz aller vernunftrechtlichen Relativierung des Staates hat Kant ein Widerstandsrecht gegen den Staat gerade aus dem Gedanken der Einheit des Staates abgelehnt.

II.

Neuere angelsächsische Theorien vom Staat (hier interessieren am meisten G. D. H. Cole und Harold I. Laski) nennen sich selbst „pluralistisch". Sie wollen damit nicht nur den Staat als eine höchst umfassende Einheit, sondern vor allem auch seinen ethischen Anspruch negieren, eine andere und höhere Art sozialer Verbindung zu sein als irgendeine der vielen anderen Assoziationen, in denen Menschen leben. Der Staat wird zu einer sozialen Gruppe oder Assoziation, die bestenfalls neben, keinesfalls über den andern Assoziationen steht. In seiner ethischen Konsequenz führt das zu dem Ergebnis, daß der einzelne Mensch in einer Mehrheit von ungeordnet nebeneinander geltenden sozialen Verpflichtungen und Loyalitätsbeziehungen lebt: in der religiösen Gemeinschaft, in wirtschaftlichen Verbänden, wie Gewerkschaften, Konzernen oder anderen Organisationen, in einer politischen Partei, im Klub, in kulturellen oder geselligen Vereinen, in der Familie und mancherlei anderen sozialen Gruppen. Überall ist er zur Loyalität oder Treue verpflichtet; überall ergibt sich eine Ethik: Kirchenethik, Standesethik, Gewerkschaftsethik, Familienethik, Vereinsethik, Kontor- und Geschäftsethik usw. Für alle diese Pflichtenkomplexe, für die „Pluralität der Loyalitäten", gibt es keine „Hierarchie der Pflichten", kein unbedingt maßgebendes Prinzip der Über- und Unterordnung. Insbesondere erscheint die ethische Bindung an den Staat, die Pflicht zur Treue und Loyalität, nur als ein Fall neben vielen anderen Bindungen, neben der Loyalität gegen die Kirche, die Gewerkschaft oder die Familie; die Loyalität gegen den Staat hat keinerlei Vorrang, und die Staatsethik ist eine Spezialethik neben vielen anderen Spezialethiken. Ob es überhaupt noch eine soziale Total-Ethik gibt, wird weder bei Cole noch bei Laski klar; der eine spricht undeutlich von einer anscheinend allesumfassenden „society", Laski von der „Menschheit".

III.

Der große Eindruck, den diese Theorie heute machen muß, erklärt sich aus vielen guten Gründen, die auch philosophisch von Interesse sind. Wenn pluralistische Sozialtheoretiker wie Cole und Laski sich vor allem an die Empirie halten, so tun sie das als Pragmatisten und bleiben dabei in der Konsequenz ihrer pragmatischen Philosophie, auf welche Laski sich ausdrücklich beruft. Gerade er ist auch deshalb philosophisch interessant, weil er, wenigstens der Absicht nach und scheinbar auch im Ergebnis, das pluralistische Weltbild der Philosophie von William James auf den Staat überträgt und aus der Auflösung der monistischen Einheit des Universums in ein Multiversum ein Argument entnimmt, um auch die politische Einheit des Staates pluralistisch aufzulösen. Insofern gehört seine Auffassung des Staates in die geistesgeschichtliche Reihe der Phänomene, die ich als „politische Theologie" bezeichnet habe. Die Übereinstimmung des theologischen und metaphysischen Weltbildes mit dem Bild vom Staat läßt sich überall in der Geschichte menschlichen Denkens feststellen; ihre einfachsten Beispiele sind die ideellen Zusammenhänge von Monarchie und Monotheismus, Konstitutionalismus und Deismus. Der Zusammenhang kann weder materialistisch als bloßer „ideologischer Überbau", Reflex oder „Spiegelung", noch umgekehrt idealistisch oder spiritualistisch als „materieller Unterbau" erklärt werden.

Es kommt als ein weiteres, geistesgeschichtlich interessantes Moment hinzu, daß die pluralistischen Argumente keineswegs absolut neu sind, sondern sich mit alten staatsphilosophischen Theorien verbinden und insofern einer großen Tradition angehören. Die Sozialethik von Cole rechtfertigt allerdings einen sehr modernen gewerkschafts- oder einen gildensozialistischen Staat, und die pluralistische Lehre von Laski verbindet sich ebenfalls mit dem politischen Ziel und Ideal der Gewerkschaftsbewegung; auch die französischen Kritiker der staatlichen Souveränität haben einen syndikalistischen Föderalismus vor Augen. Man hat daher auf den ersten Blick den Eindruck, ganz neuen, höchst modernen Theorien zu begegnen. Das eigentlich Überraschende der theoretischen Situation liegt jedoch — geistesgeschichtlich gesehen — darin, daß Argumente und Gesichtspunkte, die sonst den Sozialphilosophen der römisch-katholischen Kirche oder anderer Kirchen oder auch religiöser Sekten dazu dienten, den Staat gegenüber der Kirche zu relativieren, nunmehr im Interesse eines gewerkschaftlichen oder syndikalistischen Sozialismus vorgebracht werden. Eines der Lieblingsargumente von Laski ist der Hinweis auf Bismarcks Kulturkampf, in welchem das damals so mächtige Deutsche Reich die römische Kirche nicht besiegen konnte. Eines der wichtigsten Bücher, von denen die angelsächsische pluralistische Theorie ausgeht, ist (neben Gierke und Maitland) John Neville Figgis' „Churches in the modern State" (1913); und Laski beruft sich sogar auf einen Namen, der bei uns in Deutschland durch die bekannte Schrift von Görres zu einem Symbol des Kampfes der universalen Kirche gegen den Staat geworden ist, auf den heiligen Athanasius, und beschwört für seinen Sozialismus der zweiten Internationale den Schatten dieses militantesten Kirchenvaters.

Vor allem aber entspricht die pluralistische Auffassung dem empirisch wirklichen Zustand, wie man ihn heute in den meisten industriellen Staaten

beobachten kann. Insofern ist die pluralistische Theorie sehr modern und aktuell. Der Staat erscheint tatsächlich in weitem Maße von den verschiedenen sozialen Gruppen abhängig, bald als ein Opfer, bald als Ergebnis ihrer Abmachungen, ein Kompromißobjekt sozialer und wirtschaftlicher Machtgruppen, ein Agglomerat heterogener Faktoren, Parteien, Interessenverbände, Konzerne, Gewerkschaften, Kirchen usw., die sich untereinander verständigen. Im Kompromiß der sozialen Mächte ist der Staat geschwächt und relativiert, ja überhaupt problematisch geworden, weil schwer zu erkennen ist, was ihm noch an selbständiger Bedeutung zukommt. Er scheint, wenn nicht geradezu der Diener oder das Instrument einer herrschenden Klasse oder Partei, so doch ein bloßes Produkt des Ausgleichs mehrerer kämpfender Gruppen geworden zu sein, bestenfalls ein pouvoir neutre et intermédiaire, ein neutraler Vermittler, eine Ausgleichsinstanz zwischen den miteinander kämpfenden Gruppen, eine Art clearing office, ein Schlichter, der sich jeder autoritären Entscheidung enthält, der völlig darauf verzichtet, die sozialen, wirtschaftlichen, religiösen Gegensätze zu beherrschen, der sie sogar ignoriert und offiziell nicht kennen darf. Er wird ein „agnostischer" Staat, der *stato agnostico,* den die faschistische Kritik verhöhnt. Gegenüber einem solchen Gebilde muß die ethische Frage der Treue und Loyalität anders beantwortet werden als gegenüber einer eindeutigen, überragenden und umfassenden Einheit. Das einzelne Individuum fühlt sich deshalb heute in vielen Staaten tatsächlich in einer Pluralität ethischer Bindungen und ist durch religiöse Gemeinschaften, wirtschaftliche Verbände, kulturelle Gruppen und Parteien gebunden, ohne daß es im Konfliktsfall eine anerkannte Entscheidung über die Reihenfolge der vielen Bindungen gäbe.

Einen solchen Zustand der empirischen Wirklichkeit des sozialen Lebens darf die philosophische Erörterung nicht unbeachtet lassen. Denn bei einem Gegenstande wie dem Staat ist der Hinweis auf den Zustand empirischer Wirklichkeit durchaus ein philosophisches und moralisches Argument. Der Wert des Staates liegt für jede staatsphilosophische Betrachtung — gleichgültig, ob individualistischer oder kollektivistischer Richtung — doch jedenfalls in seiner konkreten Wirklichkeit, und ein nicht wirklicher Staat kann nicht Träger oder Adressat konkreter staatsethischer Ansprüche, Pflichten und Gefühle sein. Ethische Beziehungen wie Treue und Loyalität sind in der Wirklichkeit des konkreten Lebens nur gegenüber konkret existierenden Menschen oder Gebilden möglich, nicht gegenüber Konstruktionen und Fiktionen. Deshalb ist es auch staatsphilosophisch und staatsethisch nicht gleichgültig, ob der frühere Anspruch des Staates, allen anderen sozialen Gruppen im Konfliktsfall überlegen zu sein, jetzt entfällt. Auch für eine individualistische Staatstheorie besteht die Leistung des Staates darin, daß er die konkrete Situation bestimmt, in welcher überhaupt erst moralische und rechtliche Normen gelten können. Jede Norm setzt nämlich eine normale Situation voraus. Keine Norm gilt im Leeren, keine in einer (mit Bezug auf die Norm) abnormen Situation. Wenn der Staat die „äußeren

Bedingungen der Sittlichkeit" setzt, so bedeutet das: er schafft die normale Situation. Nur darum ist er (nach Locke wie nach Kant) der oberste Richter. Bestimmt nicht mehr der Staat, sondern die eine oder andere soziale Gruppe von sich aus diese konkrete Normalität der Situation des einzelnen, die konkrete Ordnung, in welcher der einzelne lebt, so entfällt auch der ethische Anspruch des Staates auf Treue und Loyalität.

IV.

Trotz seiner Übereinstimmung mit empirischen Wahrnehmungen und trotz seiner großen philosophischen Beachtlichkeit kann ein derartiger Pluralismus nicht das letzte Wort des heutigen staatsethischen Problems sein. Geistesgeschichtlich betrachtet sind jene pluralistischen, gegen den in sich einheitlichen Staat gerichteten Argumente keineswegs so außerordentlich neu und modern, wie es zuerst den Anschein hat, wenn man, unter dem großen Eindruck der rapiden Umgruppierungen des heutigen sozialen Lebens, summarisch daran erinnert, daß Jahrtausende hindurch alle Staatsphilosophen von Plato bis Hegel die Einheit des Staates als höchsten Wert auffaßten. In Wahrheit gibt es bei allen diesen Philosophen viele Abstufungen, sehr starke Kritik an monistischen Überspannungen und sehr viele Vorbehalte zugunsten selbständiger sozialer Gruppen der verschiedensten Art. Bekannt sind die Aristotelischen Einwendungen gegen Platos Übertreibung des politischen Monismus: Die *πόλις*, meint er, muß eine Einheit sein, *μίαν εἶναι*, wie auch die *οἰκία*, aber nicht ganz und gar, *ἀλλ' οὐ πάντως* (Politik II 2, 19 und an vielen anderen Stellen des zweiten Buches). Thomas von Aquin, dessen Monismus schon wegen seines Monotheismus sehr stark hervortritt, der in der Einheit den Wert des Staates erblickt und Einheit mit Frieden gleichsetzt (et ideo id ad quod tendit intentio multitudinem gubernantis est unitas sive pax, Summa Theol. Ia. Q. 103 Art. 3), sagt doch im Anschluß an Aristoteles, daß die aufs äußerste getriebene Einheit den Staat zerstöre (maxima unitas destruit civitatem). Außerdem steht bei ihm, wie bei allen Philosophen des Katholizismus, die Kirche als selbständige societas perfecta neben dem Staat, der ebenfalls societas perfecta sein soll. Das ist ein Dualismus, der, wie jede Preisgabe der einfachen Einheit, einer Erweiterung zum Pluralismus viele Argumente bietet. Aus dieser eigenartigen Haltung gegen den Staat erklärt sich jene auf den ersten Blick etwas seltsame geistesgeschichtliche Allianz von römisch-katholischer Kirche und gewerkschaftlichem Föderalismus, die bei Laski zutage tritt. Gleichzeitig aber ist damit bewiesen, daß Laskis staatstheoretischer Pluralismus einer größeren philosophischen Vertiefung bedarf, wenn er nicht von dem naheliegenden Einwand betroffen werden soll, daß die von ihm verwerteten Argumente der katholischen Staatsphilosophie doch gerade aus einem besonders entschiedenen Universalismus hervorgehen. Die römisch-katholische Kirche ist kein pluralistisches Gebilde, und in ihrem Kampf gegen den Staat ist der Pluralismus wenigstens seit dem 16. Jahrhundert auf der Seite der nationalen Staaten. Eine

pluralistische Sozialtheorie widerspricht sich selbst, wenn sie den Monismus und Universalismus der römisch-katholischen Kirche, zum Universalismus der zweiten oder dritten Internationale säkularisiert, gegen den Staat ausspielt und dabei immer noch pluralistisch bleiben will.

Schon in der Zweideutigkeit einer solchen geistesgeschichtlichen Koalition zeigt sich, daß der Pluralismus dieser modernen Sozialtheorie undeutlich und in sich selbst problematisch ist. Er ist polemisch gegen die bestehende staatliche Einheit gerichtet und sucht sie zu relativieren. Gleichzeitig sprechen die pluralistischen Theoretiker an den entscheidenden Punkten ihrer Argumentation meistens eine extrem individualistische Sprache. Insbesondere wird auf die naheliegende und entscheidende Frage, wer den unvermeidlichen Konflikt der vielen verschiedenen Treue- und Loyalitätsbeziehungen entscheidet, die Antwort gegeben: das einzelne Individuum entscheidet selbst. Das bedeutet einen zweifachen Widerspruch. Erstens handelt es sich doch um eine *soziale* Situation, die das Individuum erfaßt, aber nicht beliebig von ihm geändert werden kann; es handelt sich um eine Angelegenheit der Sozialethik und nicht der innerlichen Autonomie des einzelnen. Zwar entspricht es einer angelsächsischen Gesinnung, derartig individualistisch zu antworten und die letzte Entscheidung dem einzelnen anheimzugeben, aber eine pluralistische Sozialethik gibt damit gerade das wieder auf, was an ihr interessant und wertvoll war, nämlich die Berücksichtigung der konkreten empirischen Macht sozialer Gruppen und der empirischen Situation, wie sie durch die Zugehörigkeit des Individuums zu mehreren solcher sozialen Gruppen bestimmt wird. Es ist überdies empirisch unrichtig, daß das Individuum und nicht eine soziale Gruppe entscheide. Vielleicht gibt es einige gewandte und bewegliche Individuen, denen das Kunststück gelingt, sich zwischen den vielen mächtigen sozialen Gruppen frei zu halten, wie man von einer Eisscholle zur andern springt. Aber diese equilibristische Art von Freiheit wird man nicht als normale ethische Pflicht von der Masse der normalen Staatsbürger verlangen können. Auch ist sie das Gegenteil einer Entscheidung sozialer Konflikte. Wahrscheinlich werden in der Empirie, wenn die Einheit des Staates entfällt, die verschiedenen sozialen Gruppen als solche die Entscheidung von sich aus, d. h. von ihren Gruppeninteressen aus, treffen. Für das empirische Individuum aber gibt es erfahrungsgemäß keinen anderen Spielraum seiner Freiheit als denjenigen, den ein starker Staat ihm zu garantieren vermag. Sozialer Pluralismus im Gegensatz zu staatlicher Einheit bedeutet weiter nichts, als daß der Konflikt der sozialen Pflichten der Entscheidung der einzelnen Gruppe überlassen bleibt. Das bedeutet dann Souveränität der sozialen Gruppen, nicht aber Freiheit und Autonomie des einzelnen Individuums. Der zweite Widerspruch liegt darin, daß der ethische Individualismus sein Korrelat im Begriff der Menschheit hat. Der empirische einzelne kann sich nicht selbst genügen und nicht von seiner Einzelheit aus ethische Konflikte des sozialen Lebens entscheiden. Für eine Individualethik hat der einzelne seinen Wert nur als Mensch; der maßgebende Begriff ist demnach der der Menschheit. Wirklich erscheint bei Laski die Menschheit als höchste Instanz, und zwar die Menschheit als Ganzes; und Cole meint, wenn auch unklar, mit dem Wort „society" wohl etwas Ähnliches wie Menschheit. Das aber ist der denkbar weiteste und größte Universalismus und Monismus und alles andere als eine pluralistische Theorie.

Ebenso undeutlich wie der eigene Pluralismus bleibt der Gegner jener Theorie, nämlich der Staat als die Einheit, die vom Pluralismus erfaßt werden soll. Schon aus den obigen philosophiegeschichtlichen Andeutungen läßt sich entnehmen, daß die politische Einheit niemals so absolut monistisch und alle anderen sozialen Gruppen vernichtend aufgefaßt werden kann und aufgefaßt worden ist, wie es die „Pluralisten" aus polemischen Gründen manchmal hinstellen und wie es nach den simplifizierenden Formen von Juristen manchmal anzunehmen ist. Wenn Juristen von der „Allmacht" des Souveräns, des Königs oder des Parlaments sprechen, so muß man ihre barock übertreibenden Formeln daraus verstehen, daß es sich im Staat des 16. bis 18. Jahrhunderts darum handelte, das pluralistische Chaos der Kirchen und Stände zu überwinden. Man macht sich die Aufgabe zu leicht, wenn man sich an solche Redewendungen hält. Auch der absolute Fürst des 17. und 18. Jahrhunderts war gezwungen, göttliches und natürliches Recht, d. h. soziologisch gesprochen, Kirche und Familie zu respektieren und die mannigfachsten Rücksichten auf überlieferte Einrichtungen und wohlerworbene Rechte zu nehmen. Die Einheit des Staates ist stets eine Einheit aus sozialen Vielheiten gewesen. Sie war zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Staaten sehr verschieden, immer aber komplex und in gewissem Sinn in sich selbst pluralistisch. Mit dem Hinweis auf diese selbstverständliche Komplexität ist vielleicht ein überspannter Monismus widerlegt, nicht aber das Problem der politischen Einheit gelöst. Außerdem aber gibt es doch, auch abgesehen von jener Komplexität, viele verschiedenartige Gestaltungsmöglichkeiten der politischen Einheit. Es gibt Einheit von oben (durch Befehl und Macht) und Einheit von unten (aus der substantiellen Homogenität eines Volkes); Einheit durch fortwährende Vereinbarungen und Kompromisse sozialer Gruppen oder durch anderweitige, irgendwie bewirkte Ausbalanzierungen dieser Gruppen; eine Einheit von innen her und eine, die nur auf dem Druck von außen beruht; eine mehr statische und eine sich beständig funktionell integrierende dynamische Einheit; es gibt endlich Einheit durch Macht und Einheit durch Konsens. Dieser letzte einfache Gegensatz beherrscht die Staatsethik des Pluralismus, deren ethischer Sinn offenbar darin liegt, daß sie nur die Einheit durch Konsens ethisch gelten läßt. Mit Recht. Aber damit beginnt erst das aktuelle Problem. Denn jeder, auch der „freie" Konsens, ist irgendwie motiviert und herbeigeführt. Macht bewirkt Konsens, und zwar oft einen vernünftigen und ethisch berechtigten Konsens; und umgekehrt: Konsens bewirkt Macht, und zwar oft eine unvernünftige und — trotz des Konsenses — ethisch verwerfliche Macht. Pragmatisch und empirisch gesehen

erhebt sich dann die Frage, wer über die Mittel verfügt, den „freien" Konsens der Massen herbeizuführen, über die wirtschaftlichen, pädagogischen, psychotechnischen Mittel der verschiedensten Art, mit deren Hilfe erfahrungsgemäß ein Konsens herbeigeführt werden kann. Sind die Mittel in den Händen sozialer Gruppen oder einzelner Menschen und der Kontrolle des Staates entzogen, so ist es allerdings mit dem, was offiziell noch „Staat" heißt, zu Ende, die politische Macht ist unsichtbar und unverantwortlich geworden, aber das sozial-ethische Problem ist mit dieser Feststellung nicht gelöst.

Der letzte und tiefste Grund aller solcher Unklarheiten und sogar Widersprüche liegt darin, daß die Vorstellung vom Staat bei den pluralistischen Staatstheoretikern unklar ist. Meistens denken sie, rein polemisch, an die Reste des alten „absoluten" Staates des 17. und 18. Jahrhunderts. Staat bedeutet dann Regierungsapparat, Verwaltungsmaschine, kurz Dinge, die selbstverständlich nur instrumental gewertet werden können, die jedenfalls kein Gegenstand von Treue und Loyalität sind und deren sich die verschiedenen sozialen Gruppen mit Recht bemächtigen, indem sie die Reste unter sich teilen. Daneben aber ist der Staat dann doch wieder auch bei jenen Pluralisten die immer von neuem, und zwar gerade auch aus den Kompromissen der verschiedenen sozialen Gruppen sich integrierende politische Einheit, die als solche gewisse ethische Ansprüche machen kann, sei es auch nur den Anspruch, daß die Abmachungen und Kompromisse gehalten werden. Das wäre eine, wenn auch sehr problematische, Ethik des „pacta sunt servanda". Es ist natürlich möglich, das Wort „Staat" geschichtlich auf den absoluten Staat des 17. und 18. Jahrhunderts zu beschränken. Dann ist es leicht, ihn heute ethisch zu bekämpfen. Aber es kommt nicht auf das Wort an, das seine Geschichte hat und unmodern werden kann, sondern auf die Sache, nämlich das Problem der politischen Einheit eines Volkes. Hier nun herrscht, wie fast überall, so auch bei den pluralistischen Sozialtheoretikern, der meistens in kritikloser Unbewußtheit verbleibende Irrtum, daß das Politische eine eigene Substanz neben anderen Substanzen „sozialer Assoziationen" bedeute, daß es neben Religion, Wirtschaft, Sprache, Kultur und Recht einen besonderen Gehalt darstelle, und daß infolgedessen die politische Gruppe koordiniert neben die anderen Gruppen gestellt werden könne, neben Kirche, Konzern, Gewerkschaft, Nation, Kultur- oder Rechtsgemeinschaften der verschiedensten Art. Die politische Einheit wird dann eine besondere, zu anderen Einheiten hinzutretende, neue substantielle Einheit. Alle Erörterungen und Diskussionen über das Wesen des Staates und des Politischen müssen in Verwirrung geraten, solange diese weitverbreitete Vorstellung herrscht, daß es eine inhaltlich eigene politische neben anderen Sphären gäbe. Es ist dann auch leicht, den Staat als politische Einheit ad absurdum zu führen und in Grund und Boden zu widerlegen. Denn was bleibt vom Staat als der politischen Einheit übrig, wenn man alle anderen Gehalte, das Religiöse, Wirtschaftliche, Kulturelle usw. abzieht? Ist das Politische nichts als das

Ergebnis einer solchen Subtraktion, so ist es in der Tat gleich Null. Aber darin liegt eben das Mißverständnis. Richtigerweise bezeichnet das Politische nur den Intensitätsgrad einer Einheit. Die politische Einheit kann daher verschiedene Gehalte haben und in sich umfassen. Sie bezeichnet aber stets den intensivsten Grad der Einheit, von dem aus infolgedessen auch die intensivste Unterscheidung, die Gruppierung nach Freund und Feind, bestimmt wird. Die politische Einheit ist höchste Einheit, nicht, weil sie allmächtig diktiert oder alle anderen Einheiten nivelliert, sondern weil sie entscheidet und innerhalb ihrer selbst alle anderen gegensätzlichen Gruppierungen daran hindern kann, sich bis zur extremen Feindschaft (d. h. bis zum Bürgerkrieg) zu dissoziieren. Da wo sie ist, können die sozialen Konflikte der Individuen und sozialen Gruppen entschieden werden, so daß eine Ordnung, d. h. eine normale Situation besteht. Die intensivste Einheit ist entweder da oder nicht da; sie kann sich auflösen, dann entfällt die normale Ordnung. Aber unentrinnbar ist sie immer Einheit, denn es gibt keine Pluralität der normalen Situationen, und unvermeidlich geht von ihr, solange sie überhaupt da ist, die Entscheidung aus. Jede soziale Gruppe, gleichgültig, welcher Art und welchen Sachgehaltes, wird in dem Maße politisch, in dem sie an der Entscheidung beteiligt ist oder gar die Entscheidung bei sich konzentriert. Weil das Politische keine eigene Substanz hat, kann der Punkt des Politischen von jedem Gebiet aus gewonnen werden, und jede soziale Gruppe, Kirche, Gewerkschaft, Konzern, Nation, wird politisch und damit staatlich, wenn sie sich in diesem Punkt der höchsten Intensität nähert. Sie speist mit ihren Sachgehalten und Werten die politische Einheit, die von den verschiedenen Gebieten menschlichen Lebens und Denkens lebt und aus Wissenschaft, Kultur, Religion, Recht und Sprache ihre Energien zieht. Alles menschliche Leben, auch das der höchsten geistigen Sphären, hat in seiner geschichtlichen Realisierung wenigstens potentiell einen Staat über sich, der aus solchen Inhalten und Substanzen stark und mächtig wird, wie der mythische Adler des Zeus, der sich aus den Eingeweiden des Prometheus nährt.

V.

Die Unklarheiten und Widersprüche, die sich in den pluralistischen Sozialtheorien nachweisen lassen, haben ihren Grund nicht im Pluralismus, sondern nur in der unrichtigen Anwendung eines an sich richtigen und in allen Problemen des objektiven Geistes unumgänglichen Pluralismus. Denn die Welt des objektiven Geistes ist eine pluralistische Welt: Pluralismus der Rassen und Völker, der Religionen und Kulturen, der Sprachen und der Rechtssysteme. Es kommt nicht darauf an, diesen gegebenen Pluralismus zu leugnen und mit Universalismen und Monismen zu vergewaltigen, vielmehr den Pluralismus richtig zu placieren.

Auch die politische Welt ist wesentlich pluralistisch. Doch sind Träger dieses Pluralismus die politischen Einheiten als solche, d. h. die Staaten. Insbesondere sind die modernen europäischen Staaten im 16. und 17. Jahr-

hundert aus der Auflösung eines Universalismus entstanden, und ihr Souveränitätsbegriff richtet sich polemisch sowohl gegen den universalen Anspruch einer Weltmonarchie des Kaisertums, wie gegen die ebenfalls universalen politischen Ansprüche des Papsttums. Es ist ein geistesgeschichtliches Mißverständnis erstaunlicher Art, diese pluralen politischen Einheiten unter Berufung auf universale und monistische Vorstellungen auflösen zu wollen und das als Pluralismus hinzustellen, und zwar sogar noch, wie Laski es tut, unter Berufung auf William James. Im System der „Politischen Theologie" entspricht dem Pluralismus des Weltbildes von James das Zeitalter der heutigen demokratischen Nationalstaaten mit ihrem Pluralismus der auf nationaler Grundlage staatlich gesinnten Völker. Die Monarchie ist nach ihrer ideellen Tendenz und Argumentation eher universalistisch, weil sie von Gott sein muß, wenn sie sich nicht demokratisch durch den Willen des Volkes rechtfertigt. Die Demokratie dagegen führt zur Anerkennung jedes der vielen Völker als einer politischen Einheit. Ein Philosoph des Pluralismus sagt daher mit Recht: „Ebenso wie in dem sozialen Leben jetzt und für immer der δῆμος in den Vordergrund getreten ist, und es darum in der zivilisierten Welt nicht mehr Könige geben kann, die nicht Diener des Volkes sind, so tritt auch auf dem Gebiete der Philosophie das Seiende selbst in seinem Ganzen und in aller seiner Mannigfaltigkeit, d. h. das βάθος der Erfahrung als gesetzgebend hervor, und die Zeit seiner verschiedenen Schematisierungen und Abplattungen ist unwiderruflich vorüber" (Boris Jakowenko, Vom Wesen des Pluralismus, Bonn 1928).

Die Pluralität der Staaten, d. h. der politischen Einheiten der verschiedenen Völker, ist demnach der echte Ausdruck eines richtig verstandenen Pluralismus. Universalmonistische Begriffe wie Gott, Welt und Menschheit sind höchste Begriffe und thronen hoch, sehr hoch über jener Pluralität der konkreten Wirklichkeit. Sie behalten ihre Dignität als höchste Begriffe nur, solange sie an ihrer höchsten Stelle bleiben. Sie verändern ihr Wesen sofort und verfehlen ihren Sinn und ihre Aufgabe, wenn sie sich ins Handgemenge des politischen Lebens mischen und eine falsche Macht und eine falsche Nähe bekommen. Ich möchte nicht so weit gehen, sie in eine Parallele mit Max Schelers Konzeption vom Geist zu stellen und von ihnen zu sagen, daß sie gegenüber dem konkreten Leben der Völker und sozialen Gruppen so ohnmächtig sind, wie es in Schelers Metaphysik der Geist gegenüber dem Leben und den Trieben ist. Doch sind sie nur regulative Ideen ohne direkte oder indirekte Gewalt. Darin liegt ihr Wert und ihre Unentbehrlichkeit. Es gibt gewiß kein menschliches, auch kein politisches Leben ohne die Idee der Menschlichkeit. Aber diese Idee konstituiert nichts, jedenfalls keine unterscheidbare Gemeinschaft. Alle Völker, alle Klassen, alle Angehörigen aller Religionen, Christen und Sarazenen, Kapitalisten und Proletarier, Gute und Böse, Gerechte und Ungerechte, Delinquent und Richter sind Menschen, und mit Hilfe eines solchen universalen Begriffs läßt sich jede Unterscheidung negieren und

jede konkrete Gemeinschaft sprengen. Solche höchsten Ideen können und sollen temperieren und modifizieren. Sobald aber bestimmte Völker und soziale Gruppen oder auch einzelne Menschen sie benutzen, um sich mit ihnen zu identifizieren, verwandelt sich die regulative Idee in ein furchtbares Instrument menschlicher Herrschsucht. Schon in dem engen und für die Volksgenossen wenigstens auf längere Zeit übersichtlichen Rahmen eines Staates ist es ein gefährlicher Betrug, wenn einzelne soziale Gruppen ihre Sonderinteressen im Namen des Ganzen verfolgen und sich unberechtigterweise mit dem Staat identifizieren. Dann dient der Name des Staates nur politischer Unterdrückung und Entrechtung. Wenn aber erst höchste und universale Begriffe wie Menschheit politisch benutzt werden, um ein einzelnes Volk oder eine bestimmte soziale Organisation mit ihnen zu identifizieren, dann entsteht die Möglichkeit furchtbarster Expansion und eines mörderischen Imperialismus. Hierfür läßt sich der Name der Menschheit nicht weniger mißbrauchen als der Name Gottes, und es könnte sein, daß sich bei vielen Völkern und großen Massen ein Gefühl verbreitet, dessen authentischer Ausdruck in der Abwandlung eines schlimmen Wortes von Proudhon enthalten ist: „Wer Menschheit sagt, will betrügen."

Gegenüber der politischen Abnutzung solcher expansiven Ganzheiten ist es weniger anspruchsvoll, die Pluralität der zu Staaten geeinten Völker hinzunehmen und anzuerkennen. Im Vergleich zu jenen Welt und Menschheit umfassenden Universalismen ist das bescheiden, aber es rechtfertigt sich durch das immanente Maß der sozialen Größe. Jede der vielen politischen Einheiten ist freilich im Ganzen der Welt und der Menschheit nur ein Stück Ordnung, nur ein Fragment. Doch ist es das menschlicher Tat und Gemeinschaft zugängliche Stück. Soviel Betrug und Lüge auch im Staat wie in allem Menschlichen noch möglich ist, die phantastischen Dimensionen eines Welt und Menschheit umfassenden Universalbetrugs sind hier nicht möglich. In einer vom Gesetz des Pluralismus beherrschten geistigen Welt ist ein Stück konkreter Ordnung wertvoller als die leeren Allgemeinheiten einer falschen Totalität. Denn es ist eine wirkliche Ordnung, nicht eine konstruierte und fingierte Abstraktion, eine Gesamtsituation des normalen Lebens, in der konkrete Menschen und soziale Gruppen ihre konkrete Existenz haben können. Es wäre ein falscher Pluralismus, gegen die konkrete Wirklichkeit solcher pluralen Ordnungen weltumfassende Ganzheiten auszuspielen; es ist vernünftig und sinnvoll, das Nach- und Nebeneinander der Völker und Staaten gelten zu lassen, das den Inhalt der menschlichen Geschichte darstellt.

Staaten und Völker entstehen und vergehen, und es gibt starke und schwache Völker, gesunde und kranke, imposante und erbärmliche Staaten. Durch den Hinweis auf das Schwache, Kranke und Elende ist das Starke und Kräftige nicht widerlegt. Hier gilt der Satz des Aristoteles, den Rousseau seiner Abhandlung über die Ungleichheit unter den Menschen als Motto vorausgestellt hat: Non in depravatis sed in his quae bene secundum naturam se habent considerandum est quid sit naturale. Da-

durch wird aber auch klar, in welchem Maße gerade die politische Einheit menschliche Tat und Aufgabe ist, weil sie die im Rahmen des allgemeinen Pluralismus zu bewirkende maßgebende Einheit ist, das Stück konkreter Ordnung, die normale Situation. Hierfür bedarf es einer größeren Anstrengung und geistigen Leistung als zu anderen Gemeinsamkeiten und sozialen Einheiten. Insbesondere ist es leichter, eine ökonomische „Assoziation" zu realisieren als eine politische Einheit, und es ist verständlich, sogar selbstverständlich, daß die Menschen in Zeiten der Müdigkeit und Erschöpfung das Interesse an solchen Anstrengungen verlieren. Je höher und intensiver die Gemeinschaft, um so höher das Bewußtsein und die Tat, durch welche sie sich verwirklicht. Um so größer auch das Risiko des Mißerfolges. Der gelungene und vollendete Staat ist daher ebenso großartig, wie der mißlungene Staat — moralisch und ästhetisch — widerwärtig und miserabel. Man kann leicht auf die vielen mißlungenen Versuche hinweisen und auf die elenden Zerrbilder von Staaten, die es heute gibt. Aber das ist offenbar weder theoretisch, noch ethisch, noch auch nur empirisch ein Argument und keine Lösung der gestellten Aufgabe.

*

In diesem Vortrag sollte nur eine kurze Übersicht über eine geistesgeschichtliche Lage gegeben werden. Ich will mit einer kurzen thesenhaften Zusammenfassung schließen.

Staatsethik gibt es in mancherlei verschiedenartigem und sogar widerspruchsvollem Sinn. Staatsethik kann Unterwerfung des Staates unter ethische Normen bedeuten und begründet dann vor allem Pflichten des Staates. Das setzt, wie besonders in Kants staatsethischen Darlegungen zu erkennen, einen bestehenden Staat voraus, den „jetzt bestehenden Gesetzgeber", wie Kant sich ausdrückt, dessen Existenz unproblematisch als selbstverständlich hingenommen wird. In soziologischer Konkretheit bedeutet Unterwerfung des Staates unter ethische Normen natürlich nichts anderes als Kontrolle und Herrschaft derjenigen Menschen und sozialen Gruppen, die in der konkreten Wirklichkeit gegenüber dem konkreten Staat im Namen jener ethischen Normen auftreten und sie zur Geltung bringen. Staatsethik kann ferner eine vom Staat als autonomem ethischen Subjekt gesetzte, von ihm ausgehende Ethik bedeuten, durch welche spezifische, über die non-resistance hinausgehende Pflichten gegenüber dem Staat begründet werden. Auch das setzt einen bestehenden Staat voraus. Wird nun der Staat zu einem pluralistischen Parteienstaat, so kann die Einheit des Staates nur so lange bestehen, als die zwei oder mehreren Parteien sich einigen, indem sie gemeinsame Prämissen anerkennen. Die Einheit beruht dann insbesondere auf der von allen Parteien anerkannten Verfassung, die als gemeinsame Grundlage unbedingt respektiert werden muß. Staatsethik wird dann zur Verfassungsethik. Je nach der Substantialität, der Eindeutigkeit und der Autorität der Verfassung kann darin eine sehr wirksame Einheit liegen. Es kann aber auch sein, daß sich die Verfassung zur bloßen Spielregel und ihre Ethik zur bloßen Ethik des fair play ver-

flüchtigt und daß es schließlich, bei pluralistischer Auflösung der Einheit des politischen Ganzen, dahin kommt, daß die Einheit nur noch ein Agglomerat von wechselnden Vereinbarungen heterogener Gruppen ist. Die Verfassungsethik verflüchtigt sich dann noch weiter, und zwar in die Ethik des Satzes pacta sunt servanda. In allen genannten Fällen von Staatsethik ist der Staat noch eine Einheit, sei es, wie in den beiden ersten Fällen — Unterwerfung des Staates unter die Ethik oder Aufstellung des Staates als eines übergeordneten ethischen Subjekts — eine als konkret bestehend vorausgesetzte Einheit, sei es eine in der gemeinsamen Anerkennung der Verfassungsgrundlage oder der Spielregel enthaltene, aber ebenfalls vorausgesetzte Einheit. Nur auf den Satz pacta sunt servanda läßt sich keine Einheit des Staates gründen, denn die einzelnen sozialen Gruppen als vertragschließende Subjekte sind dann als solche die maßgebenden Größen, die sich des Vertrages bedienen und untereinander nur noch durch ein vertragliches Band gebunden sind. Sie stehen als selbständige politische Größen einander gegenüber, und was es an Einheit gibt, ist nur das Resultat eines (wie alle Bündnisse und Verträge) kündbaren Bündnisses. Der Vertrag hat dann nur den Sinn eines Friedensschlusses zwischen den paktierenden Gruppen, und ein Friedensschluß hat, ob die Parteien wollen oder nicht, immer einen Bezug auf die, wenn auch vielleicht entfernte Möglichkeit eines Krieges. Im Hintergrund dieser Art Vertragsethik steht daher immer eine Ethik des Bürgerkrieges; im Vordergrund steht die offenbare Unzulänglichkeit des Satzes pacta sunt servanda, der, konkret gesprochen, nicht viel mehr sein kann als eine Legitimierung des jeweiligen status quo, ähnlich wie er im Privatleben eine vortreffliche Ethik von Wucherern abzugeben vermag. Wird die staatliche Einheit in der Wirklichkeit des sozialen Lebens problematisch, so ergibt sich ein für jeden Staatsbürger unerträglicher Zustand, denn damit entfällt die normale Situation und die Voraussetzung jeder ethischen und jeder rechtlichen Norm. Dann erhält der Begriff der Staatsethik einen neuen Inhalt, und es ergibt sich eine neue Aufgabe, die Arbeit an der bewußten Herbeiführung jener Einheit, die Pflicht, daran mitzuwirken, daß ein Stück konkreter und realer Ordnung sich realisiert und die Situation wieder normal wird. Dann tritt neben die Pflicht des Staates, die in seiner Unterwerfung unter ethische Normen liegt, und neben die Pflichten gegenüber dem Staat eine weitere ganz anders geartete staatsethische Pflicht, nämlich die Pflicht zum Staat.

17. Die Wendung zum totalen Staat (1931)

Die Verfassungssituation der Gegenwart ist zunächst dadurch gekennzeichnet, daß zahlreiche Einrichtungen und Normierungen des 19. Jahrhundert unverändert beibehalten sind, die heutige Situation aber sich gegenüber der früheren völlig geändert hat. Die deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts stehen in einer Epoche, deren Grundstruktur von der großen deutschen Staatslehre dieser Zeit auf eine klare und brauchbare Grundformel gebracht worden ist: die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Es ist dabei eine zweite, hier nicht interessierende Frage, wie man den Staat und wie die Gesellschaft bewertet, ob man das eine dem andern überordnet oder nicht, ob und wie das eine vom andern abhängig ist usw. Das alles hebt die Unterscheidung nicht auf. Ferner ist zu beachten, daß „Gesellschaft" wesentlich ein polemischer Begriff war und als Gegenvorstellung den konkreten, damals bestehenden, monarchischen Militär- und Beamtenstaat im Auge hatte, demgegenüber das, was nicht zu diesem Staat gehörte, eben Gesellschaft hieß. Der Staat war damals unterscheidbar von der Gesellschaft. Er war stark genug, um sich den übrigen sozialen Kräften selbständig gegenüberzustellen und dadurch die Gruppierung von sich aus zu bestimmen, so daß alle die zahlreichen Verschiedenheiten innerhalb der „staatsfreien" Gesellschaft — konfessionelle, kulturelle, wirtschaftliche Gegensätze — von ihm aus, und nötigenfalls durch den gemeinsamen Gegensatz gegen ihn, relativiert wurden und die Zusammenfassung zur „Gesellschaft" nicht hinderten. Andrerseits aber hielt er sich in einer weitgehenden Neutralität und Nichtintervention gegenüber Religion und Wirtschaft und respektierte in weitem Maße die Autonomie dieser Lebens- und Sachgebiete; er war also nicht in dem Sinne absolut und nicht so stark, daß er alles Nichtstaatliche bedeutungslos gemacht hätte. Auf diese Weise war ein Gleichgewicht und ein Dualismus möglich; insbesondere konnte man einen religions- und weltanschauungslosen, sogar völlig agnostischen Staat für möglich halten und eine staatsfreie Wirtschaft wie einen wirtschaftsfreien Staat konstruieren. Der bestimmende Beziehungspunkt blieb jedoch der Staat, weil dieser in konkreter Deutlichkeit und Unterscheidbarkeit vor Augen stand. Noch heute soll das vieldeutige Wort „Gesellschaft", soweit es hier interessiert, vor allem etwas bezeichnen, was nicht Staat, gelegentlich außerdem auch, was nicht Kirche ist[1]. Allen wichtigen Einrichtungen und Normierungen des öffentlichen

[1] Die einfachste und klarste Zusammenfassung der oft unfaßbar vieldeutigen Vorstellungen von der „Gesellschaft" findet sich bei Eduard Spranger, Das Wesen der deutschen Universität (Akademisches Deutschland III, 1, S. 9): „Im deutschen soziologischen Sprachgebrauch ist es üblich, die unendliche Fülle von freien und organi-

Rechts, die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts in Deutschland entwickelt haben und die einen großen Teil unseres öffentlichen Rechts ausmachen, liegt jene Unterscheidung als Voraussetzung zugrunde. Daß man allgemein den Staat der deutschen konstitutionellen Monarchie mit seinen Gegenüberstellungen von Fürst und Volk, Krone und Kammer, Regierung und Volksvertretung als „dualistisch" konstruiert hat, ist nur ein Ausdruck des allgemeineren, fundamentalen Dualismus von Staat und Gesellschaft. Die Volksvertretung, das Parlament, die gesetzgebende Körperschaft, war als der Schauplatz gedacht, auf dem die Gesellschaft erschien und dem Staat gegenübertrat. Hier sollte sie sich in den Staat (oder der Staat sich in sie) hineinintegrieren[1].

In allen wichtigen Begriffsbildungen äußert sich die dualistische Grundstruktur. Die Verfassung gilt als Vertrag zwischen Fürst und Volk. Der wesentliche Inhalt eines staatlichen Gesetzes wird darin gefunden, daß es „in Freiheit und Eigentum der Bürger eingreift". Eine Rechtsverordnung wendet sich, zum Unterschiede von einer Verwaltungsverordnung, die nur an die Behörden und Beamten ergeht, an alle Staatsbürger. Das Budgetrecht beruht auf der Vorstellung, daß zwischen den beiden Partnern regelmäßig eine Budgetvereinbarung zustande kommt, und noch in der letzten Auflage des Lehrbuches Meyer-Anschütz (1919, S. 890, 897) heißt das Budgetgesetz „Budgetvereinbarung". Wenn man für einen Verwaltungsakt wie die Veranschlagung des Staatshaushalts ein sogenanntes formelles Gesetz verlangt, so zeigt sich in dieser Formalisierung nichts anderes als die Politisierung des Begriffs: die politische Macht des Parlaments ist groß genug,

sierten, gewachsenen und geschaffenen, flüchtigen und dauernden Formen menschlichen Verbundenseins, die nicht Staat und nicht Kirche sind, kurzweg als die „Gesellschaft" zu bezeichnen. Das Gebilde ist so nebelhaft wie das ‚Milieu'." Diese Bemerkung Sprangers trifft den negativen Charakter der Vorstellung „Gesellschaft", sie wird aber, wie mir scheint, der weiteren geschichtlichen Tatsache nicht gerecht, daß „Gesellschaft" in der konkreten Situation des 19. Jahrhunderts nicht nur einen negativen, sondern darüber hinaus auch noch einen spezifisch politischen, also polemischen Sinn hatte, wodurch das Wort aufhört, „nebelhaft" zu sein und die konkrete Präzision gewinnt, die ein politischer Begriff durch seinen konkreten Gegenbegriff erhält. Infolgedessen haben auch die mit Hilfe des Wortes societas gebildeten Begriffe dieser Situation, sobald sie zu geschichtlicher Bedeutung kommen, meistens einen oppositionellen Sinn, nicht nur „Sozialismus", sondern auch die „Soziologie", die, wie Carl Brinkmann sagt, als eine „Oppositionswissenschaft" entstanden ist (Versuch einer Gesellschaftswissenschaft, München und Leipzig 1919). Herr stud. jur. G. Wiebeck (Berlin) macht mich auf eine Stelle des Buches von L. v. Hasner, Filosofie des Rechts und seiner Geschichte in Grundlinien, Prag 1851, S. 82, aufmerksam, die folgenden, auch für die weiteren Ausführungen des obenstehenden Textes, namentlich für die Lage einer in „Selbstorganisation" befindlichen Gesellschaft interessanten Wortlaut hat: „Die Gesellschaft aber als schwirrende, unorganisierte Masse ist keine ethische, sondern nur eine transitorische, historische Gestalt. Organisiert ist sie eine ethische, aber eben der Staat selbst, wenn dieser sonst etwas mehr sein soll, als ein abstractum."

[1] Zum Beispiel statt Vieler Lorenz von Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich, Bd. 2 (Ausgabe von Gottfried Salomon, München 1921, II, S. 41): Die Kammer ist das Organ, „durch welches die Gesellschaft den Staat beherrscht", oder die inhaltreiche Bemerkung von Rudolf Gneist, Die nationale Rechtsidee von den Ständen, Berlin 1894, S. 269: das allgemeine Verlangen nach geheimer Abstimmung ist „das untrügliche Zeichen der Überflutung des Staates durch die Gesellschaft".

um es einerseits durchzusetzen, daß eine Normierung nur dann als Gesetz gilt, wenn das Parlament mitgewirkt hat, und gleichzeitig auf der andern Seite einen formellen, d. h. von dem sachlichen Inhalt des Vorganges absehenden Gesetzesbegriff zu erobern; diese Formalisierung bringt also nur den politischen Erfolg der Volksvertretung gegenüber der Regierung, der Gesellschaft gegenüber dem monarchischen Beamtenstaat, zum Ausdruck. Auch die Selbstverwaltung setzt in allen ihren Einrichtungen die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft voraus; Selbstverwaltung ist ein Teil der dem Staat und seinem Beamtentum gegenüberstehenden Gesellschaft; auf dieser Grundvoraussetzung haben sich ihre Begriffe und Einrichtungen im 19. Jahrhundert entwickelt und formuliert.

Ein solcher „dualistischer" Staat ist eine Balancierung von zwei verschiedenen Staatsarten: er ist ein Regierungsstaat und ein Gesetzgebungsstaat zu gleicher Zeit. Er entwickelt sich um so mehr zum Gesetzgebungsstaat, je mehr das Parlament, als die gesetzgebende Körperschaft, der Regierung, d. h. je mehr die damalige Gesellschaft dem damals bestehenden Staat sich überlegen zeigt. Man kann alle Staaten nach dem Gebiet staatlicher Tätigkeit einteilen, auf dem sie das Zentrum ihrer Tätigkeit finden. Danach gibt es Justiz- oder besser: Jurisdiktionsstaaten, daneben Staaten, die wesentlich Regierung und Exekutive sind, und endlich Gesetzgebungsstaaten. Der mittelalterliche Staat, wie auch in weitem Maße bis in die Gegenwart hinein das angelsächsische Staatsdenken, geht davon aus, daß der Kern der Staatsgewalt in der Gerichtsbarkeit liegt. Staatsgewalt und Jurisdiktion werden hier gleichgesetzt, wie das heute noch der Ausdrucksweise des Codex Juris Canonici (z. B. can. 196, 218) entspricht, wobei allerdings zu beachten ist, daß die maßgebende Umschreibung der Autorität der römisch-katholischen Kirche und ihrer höchsten Ämter sich nicht in dem Bild eines Richters, sondern dem eines Hirten über seiner Herde äußert. Der seit dem 16. Jahrhundert seine Form gewinnende absolute Staat ist gerade aus dem Zusammenbruch und der Auflösung des mittelalterlichen, pluralistischen, feudal-ständischen Rechtsstaats und seiner Jurisdiktion entstanden und stützt sich auf Militär und Beamtentum. Er ist daher wesentlich ein Staat der Exekutive und der Regierung. Seine ratio, die ratio status, die oft mißdeutete Staatsräson, liegt nicht in inhaltsvollen Normen, sondern in der Effektivität, mit der er eine Situation schafft, in welcher überhaupt erst Normen gelten können, weil der Staat der Ursache aller Unordnung und Bürgerkriege, dem Kampf um das normativ Richtige, ein Ende macht. Dieser Staat „stellt die öffentliche Ordnung und Sicherheit her". Erst als das eingetreten war, konnte der Gesetzgebungsstaat der bürgerlich-rechtsstaatlichen Verfassung in ihn eindringen. Im sog. Ausnahmezustand tritt dann das jeweilige Zentrum des Staates offen zutage. Der Justizstaat bedient sich hierfür des Standrechts (genauer: der Standgerichtsbarkeit), d. h. einer summarischen Justiz; der Staat als Exekutive vor allem des, nötigenfalls mit der Suspension von Grundrechten verbundenen, Übergangs der vollziehenden Gewalt; der Gesetzgebungs-

staat der Not- und Ausnahmezustandsverordnungen, d. h. eines summarischen Gesetzgebungsverfahrens[1].

Bei solchen Einteilungen und Typisierungen der Staatsarten ist immer zu beachten, daß es einen reinen Gesetzgebungsstaat ebensowenig geben kann wie einen reinen Jurisdiktionsstaat oder einen Staat, der restlos nichts anderes wäre als Regierung und Verwaltung. Insofern ist jeder Staat eine Verbindung und Mischung dieser Arten, ein status mixtus. Aber mit diesem Vorbehalt läßt sich eine brauchbare Charakterisierung der Staaten nach dem Zentralgebiet der staatlichen Tätigkeit gewinnen. Daher ist es berechtigt und für das Problem des Hüters der Verfassung besonders aufschlußreich, den bürgerlichen Rechts- und Verfassungsstaat, wie er sich im 19. Jahrhundert entwickelt hat, als einen Gesetzgebungsstaat zu kennzeichnen. Es gehört, wie Richard Thoma treffend gesagt hat, zu den „artbestimmenden Tendenzen des modernen Staates", die Dezision, „über deren Vernünftigkeit und Gerechtigkeit man immer streiten kann, dem Gesetzgeber zu überlassen, dem Richter zu nehmen[2]". Ein Jurisdiktionsstaat ist möglich, solange inhaltlich bestimmte Normen auch ohne die bewußte und geschriebene Normsetzung einer organisierten Zentralgewalt vorausgesetzt werden können und unbestritten anerkannt sind. In einem Gesetzgebungsstaat dagegen kann es keine Verfassungsjustiz oder Staatsgerichtsbarkeit als eigentlichen Hüter der Verfassung geben. Das ist der letzte Grund dafür, daß in einem solchen Staat die Justiz nicht von sich aus umstrittene Verfassungs- und Gesetzgebungsfragen entscheidet. In diesem Zusammenhang verdient eine Äußerung Bluntschlis ausführlich zitiert zu werden, weil sie wegen ihrer sachlichen Klarheit und in der Weisheit ihres konkreten Wissens als eine klassische Stelle der Staatslehre des 19. Jahrhunderts gelten kann. Bluntschli gibt zu, daß die Verfassung selbstverständlich auch für die Gesetzgebung gilt und diese keineswegs das Recht hat, zu tun, was ihr ausdrücklich verboten ist. Er weiß die Gründe und Vorteile der amerikanischen Praxis richterlicher Gesetzesprüfung gut zu würdigen. Dann fährt er fort: „Wenn man aber in Erwägung zieht, daß der Gesetzgeber in der Regel von der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes überzeugt ist und dieselbe will, und daß dennoch sehr leicht sich verschiedene Meinungen darüber bilden, so daß, wenn sein Ausspruch Gegenstand des Streites werden kann, das Gericht vielleicht eine andere Ansicht darüber hat als der Gesetzgeber; wenn man bedenkt, daß in diesem Falle doch die höhere Autorität des Gesetzgebers zwar nicht im Prinzip, aber im Erfolg

[1] Weiteres zum Ausnahmezustand vgl. Der Hüter der Verfassung, S. 115 f. Bei Ludwig Waldecker, Die Grundlagen des militärischen Verordnungsrechts in Zivilsachen während des Kriegszustandes, AöR. XXXVI (1917) S. 389 f. ist der Zusammenhang von Justizstaat und Standrecht wohl bemerkt, die Folgerichtigkeit der weiteren Entwicklung aber verkannt.

[2] Grundrechte und Polizeigewalt (Festgabe für das Preußische Oberverwaltungsgericht), Berlin 1925, S. 223; nicht ganz ebenso in der Aussprache auf dem deutschen Staatsrechtslehrertag in Wien, 1928, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 5 S. 109; ferner in der Reichsgerichtsfestschrift 1929, S. 200, und Handbuch des Staatsrechts, Bd. II S. 109, 136/37.

der niedriger gestellten der Gerichte weichen und der Repräsentant der gesamten Nation im Konflikte mit einem einzelnen Organe des Staatskörpers hinter dasselbe zurückstehen müßte; wenn man die Störung und den Zwiespalt, welche auf solche Weise in den einheitlichen Gang des Staatslebens gebracht werden, überlegt und sich erinnert, daß die Gerichte ihrer jetzigen Beschaffenheit nach vorzugsweise zur Erkenntnis privatrechtlicher Normen und Rechtsverhältnisse berufen und vorzugsweise geneigt sind, auf formell-logische Momente den Nachdruck zu legen, während es sich hier gerade häufig um die wichtigen staatsrechtlichen Interessen und die allgemeine Wohlfahrt handelt, die zu erkennen und zu fördern Aufgabe des Gesetzgebers ist: so wird man dennoch dem europäischen System den Vorzug geben, obwohl dasselbe nicht vor allen Übeln schützt und an der Unvollkommenheit der menschlichen Zustände auch seinen Anteil hat. Auch gegen ungerechte Urteile der obersten Gerichte gibt es in der Regel keine äußeren Hilfsmittel. Der gesetzgebende Körper aber trägt in seiner Bildung die wichtigsten Garantien, daß er nicht seine Befugnisse in verfassungswidrigem Geiste ausübe[1]". — Der letzte Satz ist entscheidend. Er zeigt, daß für die Vorstellung des 19. Jahrhunderts das Parlament seiner Natur und seinem Wesen nach in sich selbst die eigentliche Garantie der Verfassung trug. Das gehört zu dem Glauben an das Parlament und ist die Voraussetzung dafür, daß die gesetzgebende Körperschaft der Träger des Staates, und der Staat selbst ein Gesetzgebungsstaat ist.

Aber diese Stellung der gesetzgebenden Körperschaft war nur in einer bestimmten Situation möglich. Es ist dabei nämlich immer vorausgesetzt, daß das Parlament, die gesetzgebende Versammlung, als Vertreter des Volks oder der Gesellschaft — beides, Volk und Gesellschaft, kann so lange identifiziert werden, als beides noch der Regierung und dem Staat entgegengestellt wird — einen von ihm unabhängigen, starken monarchischen Beamtenstaat als Partner des Verfassungspakts vor sich sieht. Das Parlament, soweit es Volksvertretung ist, wird hier zum wahren Hüter und Garanten der Verfassung, weil der Vertragsgegner, die Regierung, nur widerwillig den Vertrag geschlossen hat. Die Regierung verdient daher Mißtrauen; sie macht Ausgaben und verlangt Abgaben; sie wird als ausgabenfreudig, die Volksvertretungen als sparsam, ausgabenunwillig gedacht, was im ganzen auch wirklich der Fall war und sein konnte. Denn die Tendenz des liberalen 19. Jahrhunderts geht dahin, den Staat womöglich auf ein Minimum zu beschränken, ihn vor allem an Interventionen und Eingriffen in die Wirtschaft nach Möglichkeit zu hindern, ihn überhaupt gegenüber der Gesellschaft und ihren Interessengegensätzen möglichst zu neutralisieren, damit Gesellschaft und Wirtschaft nach ihren immanenten

[1] Allgemeines Staatsrecht, 4. Aufl. 1868, Bd. I S. 561/62. Es ist besonders lehrreich, mit diesen Sätzen Bluntschlis die Argumentation von R. Gneist zu vergleichen: dieser sieht die Garantie in dem Zusammenwirken bei der Gesetzgebung, an der eine Erbmonarchie, eine permanente erste und gewählte zweite Kammer beteiligt sind; Gutachten a. a. O. S. 23.

Prinzipien für ihr Gebiet die notwendigen Entscheidungen gewinnen: im freien Spiel der Meinungen auf Grund freier Werbung entstehen Parteien, deren Diskussion und Meinungskampf die öffentliche Meinung ergibt und dadurch den Inhalt des staatlichen Willens bestimmt; im freien Spiel der sozialen und wirtschaftlichen Kräfte herrscht Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit, wodurch die höchste wirtschaftliche Prosperität gesichert scheint, weil der automatische Mechanismus der freien Wirtschaft und des freien Marktes sich nach wirtschaftlichen Gesetzen (durch Angebot und Nachfrage, Leistungsaustausch, Preisgestaltung, Einkommensbildung in der Volkswirtschaft) selbst steuert und reguliert. Die bürgerlichen Grund- und Freiheitsrechte, insbesondere persönliche Freiheit, Freiheit der Meinungsäußerung, Vertrags-, Wirtschafts- und Gewerbefreiheit, Privateigentum, also die eigentlichen Richtpunkte jener oben behandelten Praxis des Höchsten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten, setzen einen solchen grundsätzlich nicht intervenierenden, höchstens zum Zweck der Wiederherstellung der gestörten Bedingungen der freien Konkurrenz eingreifenden, neutralen Staat voraus.

Dieser im liberalen, nicht-interventionistischen Sinne gegenüber der Gesellschaft und der Wirtschaft grundsätzlich neutrale Staat bleibt auch dann die Voraussetzung der Verfassungen, wenn für Sozial- und Kulturpolitik Ausnahmen zugelassen werden. Er änderte sich aber von Grund auf, und zwar in dem gleichen Maße, als jene dualistische Konstruktion von Staat und Gesellschaft, Regierung und Volk, ihre Spannung verlor und der Gesetzgebungsstaat sich vollendete. Denn jetzt wird der Staat zur „Selbstorganisation der Gesellschaft". Damit entfällt, wie erwähnt, die bisher stets vorausgesetzte Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, Regierung und Volk, wodurch alle auf dieser Voraussetzung aufgebauten Begriffe und Einrichtungen (Gesetz, Budget, Selbstverwaltung) zu neuen Problemen werden. Es tritt aber gleichzeitig etwas noch Weiteres und Tieferes ein. Organisiert sich die Gesellschaft selbst zum Staat, sollen Staat und Gesellschaft grundsätzlich identisch sein, so werden alle sozialen und wirtschaftlichen Probleme unmittelbar staatliche Probleme und man kann nicht mehr zwischen staatlich-politischen und gesellschaftlich-unpolitischen Sachgebieten unterscheiden. Alle bisher üblichen, unter der Voraussetzung des neutralen Staates stehenden Gegenüberstellungen, die im Gefolge der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft auftreten und nur Anwendungsfälle und Umschreibungen dieser Unterscheidung sind, hören auf. Antithetische Trennungen wie: Staat und Wirtschaft, Staat und Kultur, Staat und Bildung, ferner: Politik und Wirtschaft, Politik und Schule, Politik und Religion, Staat und Recht, Politik und Recht, die einen Sinn haben, wenn ihnen gegenständlich getrennte, konkrete Größen oder Sachgebiete entsprechen, verlieren ihren Sinn und werden gegenstandslos. Die zum Staat gewordene Gesellschaft wird ein Wirtschaftsstaat, Kulturstaat, Fürsorgestaat, Wohlfahrtsstaat, Versorgungsstaat; der zur Selbstorganisation der Gesellschaft gewordene, demnach von ihr in der Sache nicht mehr zu

trennende Staat ergreift alles Gesellschaftliche, das heißt alles, was das Zusammenleben der Menschen angeht. In ihm gibt es kein Gebiet mehr, demgegenüber der Staat unbedingte Neutralität im Sinne der Nichtintervention beobachten könnte. Die Parteien, in denen die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Tendenzen sich organisieren, sind die zum Parteienstaat gewordene Gesellschaft selbst, und weil es wirtschaftlich, konfessionell, kulturell determinierte Parteien gibt, ist es auch dem Staate nicht mehr möglich, gegenüber dem Wirtschaftlichen, Konfessionellen, Kulturellen neutral zu bleiben. In dem zur Selbstorganisation der Gesellschaft gewordenen Staat gibt es eben nichts, was nicht wenigstens potentiell staatlich und politisch wäre. Wie der von französischen Juristen und Soldaten erfundene Begriff der potentiellen Rüstung eines Staates alles erfaßt, nicht nur das Militärische im engern technischen Sinne, sondern auch die industrielle und wirtschaftliche Vorbereitung des Krieges, sogar die intellektuelle und moralische Ausbildung und Vorbereitung der Staatsbürger, so erfaßt dieser neue Staat alle Gebiete. Ernst Jünger hat für diesen erstaunlichen Vorgang eine sehr prägnante Formel eingeführt: die totale Mobilmachung. Ohne Rücksicht auf den Inhalt und die Richtigkeit, die jenen Formeln von potentieller Rüstung oder totaler Mobilmachung im einzelnen zukommt, wird man die in ihnen enthaltene, sehr bedeutende Erkenntnis beachten und verwerten müssen. Denn sie bringen etwas Umfassendes zum Ausdruck und zeigen eine große und tiefe Wandlung an: die im Staat sich selbst organisierende Gesellschaft ist auf dem Wege, aus dem neutralen Staat des liberalen 19. Jahrhunderts in einen potentiell totalen Staat überzugehen. Die gewaltige Wendung läßt sich als Teil einer dialektischen Entwicklung konstruieren, die in drei Stadien verläuft: vom absoluten Staat des 17. und 18. Jahrhunderts über den neutralen Staat des liberalen 19. Jahrhunderts zum totalen Staat der Identität von Staat und Gesellschaft.

Am auffälligsten tritt die Wendung auf wirtschaftlichem Gebiete hervor. Hier kann, als von einer anerkannten und unbestrittenen Tatsache, davon ausgegangen werden, daß die öffentliche Finanzwirtschaft sowohl im Verhältnis zu den früheren Vorkriegsdimensionen als auch im heutigen Verhältnis zur freien und privaten, das heißt nichtöffentlichen Wirtschaft einen solchen Umfang angenommen hat, daß nicht bloß eine quantitative Vermehrung, sondern auch eine qualitative Veränderung, ein „Strukturwandel", vorliegt und alle Gebiete des öffentlichen Lebens, nicht etwa nur die unmittelbar finanziellen und ökonomischen Angelegenheiten, davon ergriffen werden. Mit welchen Ziffern die Veränderung angegeben wird, ob zum Beispiel die mehrfach zitierte, für das Jahr 1928 errechnete Angabe, daß 53 v. H. des deutschen Volkseinkommens von der öffentlichen Hand kontrolliert werden[1], statistisch richtig ist, braucht hier nicht beantwortet

[1] Diese Ziffer ist in den Vierteljahrsheften für Konjunkturforschung, Bd. 5 (1930) Heft 2 S. 72, berechnet; sie ist verwertet und geltend gemacht z. B. von J. Popitz (vgl. folgende Anmerkung), G. Müller-Oerlinghausen, in seinem Vortrag über die

zu werden, weil das Gesamtphänomen unbestreitbar und unbestritten ist. Ein Sachkenner von größter Autorität, Staatssekretär Prof. J. Popitz, geht in einer zusammenfassenden Rede über den Finanzausgleich[1] davon aus, daß in der Tat für die Verteilung des größeren Teils des deutschen Volkseinkommens der sich selbst regulierende Mechanismus der freien Wirtschaft und des freien Marktes ausgeschaltet ist und an seine Stelle „der bestimmende Einfluß eines an sich grundsätzlich außerwirtschaftlichen Willens, nämlich des Willens des Staates" getreten ist. Ein anderer Sachkenner von höchstem Rang, der Reichssparkommissar Staatsminister Saemisch, sagte, daß es die öffentliche Finanzwirtschaft ist, welche die politische Lage Deutschlands entscheidend beeinflußt[2]. Von wirtschaftswissenschaftlicher Seite ist eine, wie mir scheint, überaus treffende Formulierung für den Gegensatz des bisherigen Systems gegenüber dem heutigen aufgestellt worden: vom Anteilsystem (bei welchem dem Staat nur ein Anteil des Volkseinkommens, eine Art Dividende vom Reingewinn zusteht) zum Kontrollsystem, bei welchem der Staat, infolge der intensiven Beziehungen von Finanzwirtschaft und Volkswirtschaft, infolge der starken Vergrößerung sowohl des Staatsbedarfs als auch des staatlichen Einkommens, als Teilhaber und Neuverteiler des Volkseinkommens, als Erzeuger, Verbraucher und Arbeitgeber, die Volkswirtschaft maßgebend mitbestimmt. Diese von Fritz Karl Mann in einer interessanten und bedeutungsvollen Abhandlung „Die Staatswirtschaft unserer Zeit" (Jena 1930) aufgestellte Formel soll hier ebenfalls nur als Formel verwendet werden, ohne daß es im übrigen auf eine nationalökonomische Kritik ankäme. Entscheidend ist hier für die staats- und verfassungstheoretische Betrachtung, daß das Verhältnis des Staates zur Wirtschaft heute der eigentliche Gegenstand der innerpolitischen Probleme ist und die überlieferten Formeln des früheren, auf der Trennung von Staat und Gesellschaft aufgebauten Staates nur geeignet sind, über diesen Sachverhalt hinwegzutäuschen.

In jedem modernen Staat bildet das Verhältnis des Staates zur Wirtschaft den eigentlichen Gegenstand der unmittelbar aktuellen innerpolitischen Fragen. Sie können nicht mehr mit dem alten liberalen Prinzip unbedingter Nichteinmischung, absoluter Nichtintervention, beantwortet werden. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wird das wohl auch allgemein anerkannt. Im heutigen Staat, und zwar um so mehr, je mehr er moderner Industriestaat ist, machen die wirtschaftlichen Fragen den Haupt-

Wirtschaftskrise vom 4. November 1930, Mitteilungen des Langnamvereins, Jahrg. 1930, Neue Folge 19. Heft, S. 409; vgl. Otto Pfleiderer, Die Staatswirtschaft und das Sozialprodukt, Jena 1930 und Manuel Saitzew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930, S. 6 f.

[1] Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reichs, der Länder und Gemeinden; Veröffentlichungen des Reichsverbandes der deutschen Industrie, Berlin 1930, S. 6; ferner: der öffentliche Finanzbedarf und der Reichssparkommissar, Bankarchiv, XXX, Heft 2 (15. Oktober 1930) S. 21.

[2] „Deutsche Juristenzeitung", 1. Januar 1931, Sp. 17; ferner in Der Reichssparkommissar und seine Aufgabe; Finanzrechtliche Zeitfragen Bd. 2, Berlin 1930, S. 12.

inhalt der innenpolitischen Schwierigkeiten aus und ist die Innen- und Außenpolitik zum großen Teil Wirtschaftspolitik, und zwar nicht nur als Zoll- und Handelspolitik oder als Sozialpolitik. Wenn ein staatliches Gesetz „gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen“ ergeht (wie die deutsche Kartellverordnung vom 2. November 1923), so sind eben mit dieser Formulierung Begriff und Dasein einer „wirtschaftlichen Macht“ von Staats und Gesetzes wegen anerkannt. Der heutige Staat hat ein ausgedehntes Arbeitsrecht, Tarifwesen und staatliche Schlichtung von Lohnstreitigkeiten, durch welche er die Löhne maßgebend beeinflußt; er gewährt riesige Subventionen an die verschiedenen Wirtschaftszweige; er ist ein Wohlfahrts- und ein Fürsorgestaat und infolgedessen gleichzeitig in ungeheurem Maße ein Steuer- und Abgabenstaat. In Deutschland kommt hinzu, daß er auch noch ein Reparationsstaat ist, der Milliardentribute für fremde Staaten aufbringen muß. In einer solchen Lage wird die Forderung der Nichtintervention zu einer Utopie, ja, zu einem Selbstwiderspruch. Denn Nichtintervention würde bedeuten, daß man in den sozialen und wirtschaftlichen Gegensätzen und Konflikten, die heute keineswegs mit rein wirtschaftlichen Mitteln ausgekämpft werden, den verschiedenen Machtgruppen freie Bahn läßt. Nichtintervention ist in einer solchen Lage nichts anderes als Intervention zugunsten des jeweils Überlegenen und Rücksichtslosen, und es zeigt sich wieder einmal die einfache Wahrheit des scheinbar so paradoxen Satzes, den Talleyrand für die Außenpolitik ausgesprochen hat: Nichtintervention ist ein schwieriger Begriff, er bedeutet ungefähr dasselbe wie Intervention.

In der Wendung zum Wirtschaftsstaat liegt die auffälligste Veränderung gegenüber den Staatsvorstellungen des 19. Jahrhunderts. Auf andern Gebieten ist die Wendung ebenfalls zu beobachten, wenn sie auch infolge des erdrückenden Übergewichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Probleme dort heute meistens als weniger aktuell empfunden wird. Es ist nicht verwunderlich, daß die Abwehr gegen eine solche Expansion des Staates zunächst als Abwehr gegen diejenige staatliche Betätigung erscheint, die in einem solchen Augenblick gerade die Art des Staates bestimmt, demnach als Abwehr gegen den Gesetzesstaat. Deshalb wird zunächst nach Sicherungen gegen den Gesetzgeber gerufen. So sind wohl auch die ersten unklaren Abhilfeversuche zu erklären, die sich an die Justiz klammerten, um ein Gegengewicht gegen den immer mächtiger und immer umfassender werdenden Gesetzgeber zu gewinnen. Sie mußten in leeren Äußerlichkeiten enden, weil sie nicht aus einer konkreten Erkenntnis der verfassungsrechtlichen Gesamtsituation, sondern nur einer reflexartigen Reaktion entstanden waren. Ihr eigentlicher Irrtum lag darin, daß sie der Macht des modernen Gesetzgebers nur eine Justiz entgegensetzen konnten, die entweder durch bestimmte Normen eben dieses Gesetzgebers inhaltlich gebunden war, oder aber ihm nur unbestimmte und umstrittene Prinzipien entgegenhalten konnte, mit deren Hilfe sich keine dem Gesetzgeber überlegene Autorität begründen ließ. Die Wendung zum Wirtschafts- und Wohlfahrts-

staat bedeutete zwar einen kritischen Augenblick für den überlieferten Gesetzgebungsstaat, brauchte und konnte deshalb aber doch noch nicht den Gerichten ohne weiteres neue Kraft und politische Energien zuführen. In einer derartig veränderten Situation und angesichts einer solchen Ausdehnung der staatlichen Aufgaben und Probleme kann vielleicht die Regierung, sicher aber nicht eine Justiz Abhilfe schaffen. Heute dürften wohl in den meisten Staaten des europäischen Kontinents der Justiz alle inhaltlichen Normen fehlen, auf Grund deren sie die völlig neue Situation von sich aus zu meistern imstande wäre.

Das Parlament, die gesetzgebende Körperschaft, der Träger und Mittelpunkt des Gesetzgebungsstaates, wurde in dem gleichen Augenblick, in dem sein Sieg vollständig zu sein schien, ein in sich selbst widerspruchsvolles, die eigenen Voraussetzungen und die Voraussetzungen seines Sieges verleugnendes Gebilde. Seine bisherige Stellung und Überlegenheit, sein Expansionsdrang gegenüber der Regierung, sein Auftreten im Namen des Volkes, alles das setzte eine Unterscheidung von Staat und Gesellschaft voraus, die nach dem Sieg des Parlaments jedenfalls in dieser Form nicht mehr weiterbestand. Seine Einheit, sogar seine Identität mit sich selbst, war bisher durch den innenpolitischen Gegenspieler, den früheren monarchischen Militär- und Beamtenstaat bestimmt. Als dieser entfiel, brach das Parlament sozusagen in sich auseinander. Der Staat ist jetzt, wie man sagt, Selbstorganisation der Gesellschaft, aber es fragt sich, wie die sich selbst organisierende Gesellschaft zur Einheit gelangt und ob die Einheit wirklich als Resultat der „Selbstorganisation“ eintritt.

Der Unterschied zwischen einem parlamentarischen Parteienstaat mit freien, das heißt nicht festorganisierten Parteien und einem pluralistischen Parteienstaat mit festorganisierten Gebilden als den Trägern der staatlichen Willensbildung kann größer sein als der von Monarchie und Republik oder irgendeiner andern Staatsform. Die festen sozialen Verbindungen, die heute Träger des pluralistischen Staates sind, machen aus dem Parlament, wo ihre Exponenten in Gestalt von Fraktionen erscheinen, ein bloßes Abbild der pluralistischen Aufteilung des Staates selbst. Woher soll bei dieser Sachlage die Einheit entstehen, in der die harten Partei- und Interessentenbindungen aufgehoben und verschmolzen sind? Eine Diskussion findet nicht mehr statt; ja, mein bloßer Hinweis auf dieses ideelle Prinzip des Parlamentarismus hat R. Thoma veranlaßt, von einer „gänzlich verschimmelten“ Grundlage zu sprechen. Einige durch die politischen Parteien hindurchgehende sogenannte „Querverbindungen“ (landwirtschaftliche Interessen, Arbeiterinteressen, Beamte, in einzelnen Fällen auch Frauen) können auf bestimmten Sachgebieten eine Mehrheit bewirken; da es sich aber bei dem Pluralismus nicht nur um die parlamentarischen Parteien und Fraktionen handelt, und außerdem derartige Querverbindungen selbst Faktoren der pluralistischen Gruppierung sein können, so bedeuten sie zwar eine Komplizierung, aber keine Aufhebung und Beseitigung, eher sogar eine Be-

stätigung und Verstärkung dieses Zustandes. Die berühmte „solidarité parlementaire", die über die Parteigrenzen hinweggehenden, gemeinsamen egoistischen Privatinteressen der parlamentarischen Abgeordneten, namentlich der eigentlichen Berufspolitiker, können ein wirksames Motiv und ein nützlicher Einheitsfaktor sein, reichen aber begreiflicherweise in einer so schwierigen Lage, wie der des heutigen Deutschland, und bei der starken Verfestigung der Organisationen nicht mehr aus. So wird das Parlament aus dem Schauplatz einer einheitsbildenden, freien Verhandlung freier Volksvertreter, aus dem Transformator parteiischer Interessen in einen überparteiischen Willen, zu einem Schauplatz pluralistischer Aufteilung der organisierten gesellschaftlichen Mächte. Die Folge ist, daß es entweder durch seinen immanenten Pluralismus mehrheits- und handlungsunfähig wird, oder aber, daß die jeweilige Mehrheit alle legalen Möglichkeiten als Werkzeuge und Sicherungsmittel ihres Machtbesitzes gebraucht, die Zeit ihrer staatlichen Macht nach allen Richtungen ausnützt und vor allem dem stärksten und gefährlichsten Gegner nach Möglichkeit die Chance zu beschränken sucht, das gleiche zu tun. Es wäre vielleicht naiv, das nur aus der menschlichen Bosheit oder gar aus einer speziellen, nur heutzutage möglichen Niedertracht zu erklären. Die deutsche Staats- und Verfassungsgeschichte kennt in früheren Jahrhunderten analoge Vorgänge in beunruhigender Zahl und Regelmäßigkeit. Was bei der Auflösung des alten Römischen Reiches Deutscher Nation Kaiser und Fürsten zur Sicherung ihrer Hausmacht getan haben, wiederholt sich heute in zahlreichen Parallelen.

Auch in dieser Hinsicht ist die Veränderung gegenüber dem 19. Jahrhundert fundamental. Auch hier wird sie durch den Schleier unverändert beibehaltener Worte und Formeln, durch alte Denk- und Redeweisen und durch einen im Dienste dieser Residuen stehenden Formalismus verhüllt. Aber man darf sich darüber nicht täuschen, daß die Wirkung sowohl auf die Staats- und Verfassungsgesinnung als auch unmittelbar auf den Staat und die Verfassung selbst außerordentlich groß ist. Sie besteht hauptsächlich darin, daß in demselben Maße, in welchem der Staat sich in ein pluralistisches Gebilde verwandelt, an die Stelle der Treue gegen den Staat und seine Verfassung die Treue gegen die soziale Organisation, gegen das den staatlichen Pluralismus tragende Gebilde tritt, zumal, wie vorhin erwähnt, der soziale Komplex oft die Tendenz hat, total zu werden, das heißt die von ihm erfaßten Staatsbürger wirtschaftlich wie weltanschauungsgemäß ganz an sich zu binden. So entsteht ein Pluralismus schließlich auch moralischer Bindungen und Treueverpflichtungen, eine „plurality of loyalties", durch welche die pluralistische Aufteilung immer stärker stabilisiert und die Bildung einer staatlichen Einheit immer mehr gefährdet wird. In seinem folgerichtigen Ergebnis wird dadurch ein dem Staate verpflichtetes Beamtentum unmöglich, denn auch diese Art Beamtentum setzt einen von den organisierten Sozialkomplexen unterscheidbaren Staat voraus. Außerdem aber entsteht ein Pluralismus der Legalitäts-

begriffe, der den Respekt vor der Verfassung zerstört und den Boden der Verfassung in ein unsicheres, von mehreren Seiten umkämpftes Terrain verwandelt, während es im Sinne jeder Verfassung liegt, eine politische Entscheidung zu treffen, die außer Zweifel stellt, was die gemeinsame, mit der Verfassung gegebene Basis der staatlichen Einheit ist. Die jeweils herrschende Gruppe oder Koalition nennt die Ausnützung aller legalen Möglichkeiten und die Sicherung ihrer jeweiligen Machtpositionen, die Verwertung aller staatlichen und verfassungsmäßigen Befugnisse in Gesetzgebung, Verwaltung, Personalpolitik, Disziplinarrecht und Selbstverwaltung, mit allerbestem Gewissen Legalität, woraus sich dann von selbst ergibt, daß jede ernste Kritik oder gar eine Gefährdung ihrer Situation ihr als Illegalität erscheint, als Umsturz und als ein Verstoß gegen den Geist der Verfassung; während jede von solchen Regierungsmethoden betroffene Gegenorganisation sich darauf beruft, daß die Verletzung der verfassungsmäßig gleichen Chance den schlimmsten Verstoß gegen den Geist und die Grundlagen einer demokratischen Verfassung bedeutet, womit sie den Vorwurf der Illegalität und der Verfassungswidrigkeit ebenfalls mit allerbestem Gewissen zurückgeben kann. Zwischen diesen beiden, in der Situation eines staatlichen Pluralismus fast automatisch funktionierenden, gegenseitigen Negationen wird die Verfassung selbst zerrieben.

Diese Betrachtung der konkreten Verfassungszustände soll eine Wirklichkeit zum Bewußtsein bringen, deren Anblick sich viele aus verschiedenartigen Motiven und unter mancherlei Vorwänden lieber entziehen, deren deutliche Erkenntnis aber trotzdem für eine verfassungsrechtliche Untersuchung, die sich mit dem Problem der Wahrung und Sicherung der geltenden Reichsverfassung beschäftigt, ganz unumgänglich ist. Es genügt keineswegs, allgemein von einer „Krise" zu sprechen, oder die vorige Betrachtung damit abzutun, daß man sie in die „Krisenliteratur" verweist. Wenn der heutige Staat ein Gesetzgebungsstaat sein soll, wenn außerdem eine solche Ausdehnung der Gebiete staatlichen Lebens und staatlicher Betätigung eintritt, daß man schon von einer Wendung zum totalen Staat sprechen kann, wenn dann gleichzeitig aber die gesetzgebende Körperschaft zum Schauplatz und Mittelpunkt der pluralistischen Aufteilung der staatlichen Einheit in eine Mehrheit festorganisierter Sozialkomplexe wird, so hilft es nicht viel, mit Formeln und Gegenformeln, die für die Situation der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts geprägt sind, von der „Souveränität des Parlaments" zu sprechen, um die schwierigste Frage des heutigen Verfassungsrechts zu beantworten.

18. Übersicht über die verschiedenen Bedeutungen und Funktionen des Begriffes der innerpolitischen Neutralität des Staates (1931)

Angesichts der Vieldeutigkeit des Wortes „Neutralität" und der Verwirrung, die einen unentbehrlichen Begriff unbrauchbar oder unanwendbar zu machen droht, ist eine terminologische und sachliche Klärung zweckmäßig. Hier soll deshalb eine zusammenfassende Aufstellung versucht werden, in der die verschiedenen Bedeutungen, Funktionen und polemischen Richtungen dieses Wortes mit einiger Systematik gruppiert sind.

I. Negative, das heißt von der politischen Entscheidung wegführende Bedeutungen des Wortes „Neutralität".

1. *Neutralität im Sinne der Nichtintervention*, der Uninteressiertheit, des laisser passer, der passiven Toleranz usw.

In dieser Bedeutung tritt die innerpolitische Neutralität des Staates zuerst in das geschichtliche Bewußtsein, und zwar als *Neutralität des Staates gegenüber den Religionen und Konfessionen*. So sagt Friedrich der Große in seinem politischen Testament: je suis neutre entre Rome et Genève — übrigens eine alte Formel des 17. Jahrhunderts, die sich schon auf einem Porträt von Hugo Grotius findet und für den in diesem Jahrhundert einsetzenden Neutralisierungsprozeß von größter Bedeutung ist[1]. In letzter Konsequenz muß dieses Prinzip zu einer allgemeinen Neutralität gegenüber allen denkbaren Anschauungen und Problemen und zu einer absoluten Gleichbehandlung führen, wobei z. B. der religiös Denkende nicht mehr geschützt werden darf als der Atheist, der national Empfindende nicht mehr als der Feind und Verächter der Nation. Daraus folgt ferner absolute Freiheit jeder Art Propaganda, der religiösen wie der antireligiösen, der nationalen wie der antinationalen; absolute „Rücksichtnahme" auf den „Andersdenkenden" schlechthin, auch wenn er Sitte und Moral verhöhnt, die Staatsform untergräbt und im Dienst eines ausländischen Staates agitiert. Diese Art „neutraler Staat" ist der *nichts mehr unterscheidende, relativistische* stato neutrale ed agnostico, der inhaltlose oder doch auf ein inhaltliches *Minimum* beschränkte Staat. Seine Verfassung ist *vor allem auch gegenüber der Wirtschaft neutral* im Sinne der Nichteinmischung (Wirtschafts- und Vertragsfreiheit), mit der „Fiktion des wirtschaftsfreien Staates und der staatsfreien Wirtschaft" (F. Lenz). Dieser Staat kann immerhin noch politisch werden, weil er wenigstens denkbarerweise noch einen Feind kennt, nämlich denjenigen, der nicht an diese Art geistiger Neutralität glaubt.

2. *Neutralität im Sinne instrumentaler Staatsauffassungen, für welche der Staat ein technisches Mittel ist, das mit sachlicher Berechenbarkeit funktionieren und jedem die gleiche Benutzungschance geben soll.*

Instrumentale Staatsvorstellungen liegen meistens folgenden Redewendungen zugrunde: der staatliche Justiz- und Verwaltungs*apparat*, die „Regierungs*maschine*", der Staat als bürokratischer *Betrieb*, die Gesetzgebungsmaschine, die Klinke der Gesetzgebung usw. Die Neutralität des Staates als eines technischen Instrumentes ist denkbar für das Gebiet der Exekutive, und man kann sich vielleicht vorstellen, daß der Justizapparat oder der Verwaltungsapparat in der gleichen Weise funktioniere und mit derselben Sachlichkeit und Technizität jedem Benutzer,

[1] Über diesen Neutralisierungsprozeß und seine Stadien: Carl Schmitt, „Europäische Revue", November 1929. Vgl. oben Nr. 15 S. 120 ff.

der sich seiner normgemäß bedient, zur Verfügung stehe, wie Telephon, Telegraph, Post und ähnliche technische Einrichtungen, die ohne Rücksicht auf den Inhalt der Mitteilung jedem zu Diensten sind, der sich an die Normen ihres Funktionierens hält. Ein solcher Staat wäre restlos entpolitisiert und könnte von sich aus Freund und Feind nicht mehr unterscheiden.

3. *Neutralität im Sinne der gleichen Chance bei der staatlichen Willensbildung.*

Hier bekommt das Wort eine Bedeutung, die gewissen liberalen Deutungen des allgemeinen gleichen Wahl- und Stimmrechts sowie der allgemeinen Gleichheit vor dem Gesetz zugrunde liegt, soweit diese Gleichheit vor dem Gesetz nicht bereits (als Gleichheit vor der Gesetzesanwendung) unter die vorige Ziffer 2 fällt. Jeder hat die Chance, die Mehrheit zu gewinnen; er wird, wenn er zur überstimmten Minderheit gehört, daran verwiesen, daß er ja die Chance hatte und noch habe, Mehrheit zu werden. Auch das ist eine liberale Gerechtigkeitsvorstellung. Solche Vorstellungen von einer Neutralität der gleichen Chance bei der staatlichen Willensbildung liegen auch, freilich meistens wenig bewußt, der herrschenden Auffassung des Art. 76 RV. zugrunde. Nach ihr enthält Art. 76 nicht nur eine Bestimmung über Verfassungsänderungen (wie man nach dem Wortlaut annehmen sollte), sondern er begründet eine auch schranken- und grenzenlose, absolute Allmacht und eine verfassunggebende Gewalt. So z. B. G. Anschütz in seinem Kommentar zu Art. 76 (10. Aufl. S. 349/350); Fr. Giese, Kommentar, 8. Aufl. 1931, S. 190; und Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II S. 154, der sogar so weit geht, C. Bilfingers und meine abweichende Meinung als „wunschrechtlich" hinzustellen, ein Beiwort, das eine im allgemeinen nicht übliche Art von banaler Insinuation zum Ausdruck bringt. Diese herrschende Auffassung des Art. 76 nimmt der Weimarer Verfassung ihre politische Substanz und ihren „Boden" und macht sie zu einem *gegenüber jedem Inhalt indifferenten, neutralen Abänderungsverfahren*, das namentlich *auch der jeweils bestehenden Staatsform gegenüber neutral* ist. Allen Parteien muß dann gerechterweise die unbedingt gleiche Chance gegeben werden, sich die Mehrheiten zu verschaffen, die notwendig sind, um mit Hilfe des für Verfassungsänderungen geltenden Verfahrens ihr angestrebtes Ziel — Sowjet-Republik. nationalsozialistisches Reich, wirtschaftsdemokratischer Gewerkschaftsstaat, berufsständischer Korporationsstaat, Monarchie alten Stils, Aristokratie irgendwelcher Art — und eine andere Verfassung herbeizuführen. Jede Bevorzugung der bestehenden Staatsform oder gar der jeweiligen Regierungsparteien, sei es durch Subventionen für Propaganda, Unterscheidungen bei der Benutzung der Rundfunksender, Amtsblätter, Handhabung der Filmzensur, Beeinträchtigung der parteipolitischen Betätigung oder der Parteizugehörigkeit der Beamten in dem Sinne, daß die jeweilige Regierungspartei den Beamten nur die Zugehörigkeit zur eigenen oder den von ihr parteipolitisch nicht zu weit entfernten Parteien gestattet, Versammlungsverbote gegen extreme Parteien, die Unterscheidung von legalen und revolutionären Parteien nach ihrem Programm, alles das sind im Sinne der konsequent zu Ende gedachten, herrschenden Auffassung des Art. 76 grobe und aufreizende Verfassungswidrigkeiten. Bei der Erörterung der Frage, ob das Gesetz zum Schutz der Republik vom 25. März 1930 (RGBl. I S. 91) verfassungswidrig ist oder nicht, wird der systematische Zusammenhang dieser Frage mit Art. 76 meistens nicht beachtet.

4. *Neutralität im Sinne von Parität, das heißt gleiche Zulassung aller in Betracht kommenden Gruppen und Richtungen unter gleichen Bedingungen und mit gleicher Berücksichtigung bei der Zuwendung von Vorteilen oder sonstigen staatlichen Leistungen.*

Diese Parität ist von geschichtlicher und praktischer Bedeutung für Religions- und Weltanschauungsgesellschaften in einem Staat, der sich nicht streng von allen religiösen und Weltanschauungsfragen getrennt hat, sondern mit einer Mehrzahl bestehender religiöser und ähnlicher Gruppen verbunden bleibt, sei es durch vermögensrechtliche Verpflichtungen irgendwelcher Art, sei es durch Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Schule, der öffentlichen Wohlfahrt usw. Bei dieser Parität erhebt sich eine Frage, die nach Lage der Sache sehr schwierig und bedenklich werden kann,

nämlich w e l c h e Gruppen für die Parität überhaupt in Betracht kommen. So fragt es sich z. B., wenn man die parteipolitische Neutralität des Rundfunks im Sinne der Parität auffaßt, welche politischen Parteien paritätisch zugelassen werden müssen, weil man nicht automatisch und mechanisch jede sich meldende Partei zulassen kann. Eine ähnliche Frage erhebt sich dann, wenn man die Freiheit der Wissenschaft (Art. 142 RV.) als Parität aller wissenschaftlichen Richtungen auffaßt und verlangt, daß alle diese Richtungen in gleicher Weise bei der Besetzung der Lehrstühle gerecht und verhältnismäßig berücksichtigt werden sollen. Max Weber forderte, daß, wenn einmal an den Hochschulen überhaupt Wertungen zugelassen würden, dann auch a l l e Wertungen zugelassen werden müßten, was theoretisch sowohl mit der Logik des relativistisch-agnostischen Staates, wie mit der liberalen Forderung der gleichen Chance begründet werden kann, praktisch aber (für Berufungen) im pluralistischen Parteienstaat zur Parität der den Staat jeweils beherrschenden Parteien führt. Die Neutralität im Sinne von Parität ist aber nur gegenüber einer relativ geringen Zahl von berechtigten Gruppen und nur bei einer relativ unbestrittenen Macht- und Einflußverteilung der paritätisch berechtigten Partner praktisch durchführbar. Eine zu große Anzahl der Gruppen, die Anspruch auf paritätische Behandlung erheben, oder gar eine zu große Unsicherheit in der Bewertung ihrer Macht und Bedeutung, d. h. Unsicherheit in der Berechnung der Quote, auf die sie Anspruch haben, verhindert sowohl die Durchführung des Grundsatzes der Parität wie auch die Evidenz des ihm zugrunde liegenden Prinzips.

Das zweite Bedenken gegen eine konsequent durchgeführte Parität liegt darin, daß sie notwendigerweise entweder zu einem entscheidungslosen Gleichgewicht führt (so öfters bei der Parität von Arbeitgebern und Arbeitnehmern), oder aber, bei starken und eindeutig bestimmten Gruppen, zu einer itio in partes, wie der von Katholiken und Protestanten seit dem 16. Jahrhundert im alten Deutschen Reich. Jede Partei bringt dann den Teil der staatlichen Substanz, der sie interessiert, für sich in Sicherheit und ist im Wege des Kompromisses damit einverstanden, daß die andere Partei mit einem andern Teil das gleiche tut. Beide Methoden — arithmetische Gleichheit oder itio in partes — haben nicht den Sinn einer politischen Entscheidung, sondern führen von der Entscheidung weg.

II. Positive, das heißt zu einer Entscheidung hinführende Bedeutungen des Wortes „Neutralität".

1. Neutralität im Sinne der Objektivität und Sachlichkeit auf der Grundlage einer anerkannten Norm.

Das ist die Neutralität des Richters, solange er auf Grund eines anerkannten, inhaltlich bestimmbaren Gesetzes entscheidet. Die Bindung an das (inhaltliche Bindungen enthaltende) Gesetz ermöglicht erst die Objektivität und damit diese Art Neutralität, ebenso auch die relative Selbständigkeit des Richters gegenüber dem sonstigen (d. h. anders als durch eine gesetzliche Regelung geäußerten) staatlichen Willen; diese Neutralität führt zwar zu einer Entscheidung, aber nicht zur politischen Entscheidung.

2. Neutralität auf der Grundlage einer nicht egoistisch-interessierten Sachkunde.

Das ist die Neutralität des sachkundigen Gutachters und Beraters, des sachkundigen Beisitzers, soweit er nicht Interessentenvertreter und Exponent des pluralistischen Systems ist; auf dieser Neutralität beruht auch die Autorität des Vermittlers und Schlichters, soweit er nicht unter Ziffer 3 gehört.

3. Neutralität als Ausdruck einer die gegensätzlichen Gruppierungen umfassenden, daher alle diese Gegensätzlichkeiten in sich relativierenden Einheit und Ganzheit.

Das ist die Neutralität der staatlichen Entscheidung innerstaatlicher Gegensätze, gegenüber der Zersplitterung und Aufteilung des Staates in Parteien und Sonderinteressen, wenn die Entscheidung das Interesse des staatlichen Ganzen zur Geltung bringt.

4. Neutralität des außenstehenden Fremden, der als Dritter von außen her nötigenfalls die Entscheidung und damit eine Einheit bewirkt.

Das ist die Objektivität des Schutzherrn gegenüber dem unter Protektorat stehenden Staate und dessen innerpolitischen Gegensätzen, des Eroberers gegenüber den verschiedenen Gruppen in einer Kolonie, der Engländer gegenüber Hindus und Mohammedanern in Indien, des Pilatus (quid est veritas?) gegenüber den Religionsstreitigkeiten der Juden.

19. Völkerrechtliche Formen des modernen Imperialismus (1932)

Der Imperialismus der Vereinigten Staaten von Amerika vor allem gilt in der heute üblichen Vorstellungss- und Redeweise als der modernste Imperialismus, und zwar deshalb, weil er vor allem ein ökonomischer Imperialismus ist und sich dadurch von anderen Arten, insbesondere von jedem militärischen Imperialismus, zu unterscheiden scheint. Das Ökonomische steht dabei derartig im Vordergrund, daß es manchmal sogar benutzt wird, um das Faktum eines Imperialismus überhaupt zu leugnen, indem man auf Grund einer überlieferten Antithese des 19. Jahrhunderts Wirtschaft und Politik gegenüberstellt und das Wirtschaftliche als etwas wesensmäßig Unpolitisches, das Politische als etwas wesentlich nicht Wirtschaftliches hinstellt. Auf diese Weise konnte noch im Jahre 1919 ein berühmter Nationalökonom und Soziologe, Joseph Schumpeter, die Ansicht vertreten, das, was die Angelsachsen machen, sei im Gegensatz zu dem, was die Preußen und andere Militaristen machten, „begriffsnotwendig" niemals Imperialismus, sondern etwas wesentlich anderes, weil es nämlich nur ökonomische und deshalb friedliche Expansion bedeute.

Diese hochpolitische Ableugnung des politischen Charakters ökonomischer Vorgänge und Begriffe soll hier auch weiter erörtert werden. Es gehört jedenfalls zur Eigenart des amerikanischen Imperialismus, daß er von Anfang, von der ersten Sekunde seines Daseins an, mit der Antithese „wirtschaftlich gegen politisch" gearbeitet hat. Die Formel der berühmten Abschiedsrede Washingtons aus dem Jahre 1796, ist unendlich oft zitiert worden: möglichst viel Handel, möglichst wenig Politik. Handel und „Wirtschaft" erscheinen auch hier wieder als das eo ipso Unpolitische. Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts, also etwa bis zu der Zeit, in der man anfängt, auch in Amerika von Imperialismus zu sprechen und die ungeheure Machtausdehnung der Vereinigten Staaten als „imperialistisch" zu bezeichnen, erscheint in den Regierungserklärungen fortwährend diese Gegenüberstellung von Handel und Politik. Es heißt zum Beispiel in den vielen Äußerungen zur Monroedoktrin: ein europäischer Staat darf in Amerika Handel treiben soviel er will, er darf nur nichts Politisches tun. Wann der Augenblick kommt, in dem das Handeltreiben politisch wird, darüber entscheiden natürlich die Vereinigten Staaten von Amerika. Der amerikanische Imperialismus ist allerdings ein ökonomischer Imperialismus, darum aber nicht weniger intensiv imperialistisch.

Es gehört zu den Residuen des 19. Jahrhunderts, daß man die Gegenüberstellung von „wirtschaftlich" und „politisch" in dem Sinne auffaßt, als

seien wirtschaftliche Expansion und Ausbeutung von selber „unpolitisch" und infolgedessen auch „friedlich". Es gehört aber ferner zu jeder Machtausdehnung — ob sie sich nun in der Hauptsache wirtschaftlich darstellt oder nicht —, daß sie eine bestimmte R e c h t f e r t i g u n g vorbringt. Sie braucht ein L e g i t i m i t ä t s p r i n z i p, ein ganzes Inventar von rechtlichen Begriffen und Formeln, von Redensarten, von Schlagworten, das sind nicht nur „ideologische" Vortäuschungen und dient nicht nur Propagandazwecken, sondern ist nur ein Anwendungsfall der einfachen Wahrheit, daß alle Tätigkeit des Menschen irgendeinen g e i s t i g e n Charakter trägt und auch die Politik, eine imperialistische so gut wie irgendeine andere geschichtlich bedeutungsvolle Politik, keinesfalls sozusagen ihrer Natur nach etwas Ungeistiges ist. Es hat niemals in der Geschichte der Menschheit an solchen Rechtfertigungen und Legitimitätsprinzipien gefehlt; es hat auch ohne solche Rechtfertigungen niemals ein Völkerrecht gegeben.

Die internationalen Legitimitätsprinzipien und rechtlichen Formen des modernen Imperialismus — wenn wir die moderne Zeit etwa mit dem 16. europäischen Jahrhundert beginnen lassen — sind in ihrer Aufeinanderfolge wenigstens mit einigen Sätzen darzustellen, damit das Charakteristische gerade der amerikanischen Formen deutlicher hervortritt. Das Völkerrecht hieß noch bis in das 19. Jahrhundert hinein in Lehrbüchern und verbreiteten Darstellungen des Völkerrechts: das Völkerrecht der christlichen Völker. Es galt als ein wichtiges Novum, als 1856 auf der Pariser Konferenz die Türkei in die „Familie der Nationen" aufgenommen wurde, obwohl sie ein nichtchristlicher Staat war. Aus dem Gegensatz christlich-nichtchristlich ergaben sich bestimmte, und zwar sehr präzise, nicht bloß ideologische Formen des völkerrechtlichen Verkehrs, etwa die Praxis der „Kapitulationen" zwischen christlichen und nichtchristlichen Staaten, Exemtionen von der fremden Gerichtsbarkeit; Exterritorialität der Europäer in „exotischen" Ländern usw. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wird die Unterscheidung von christlichen und nichtchristlichen Völkern zu der Unterscheidung von zivilisierten, nichtzivilisierten und halbzivilisierten Völkern säkularisiert. Dieser Unterscheidung von zivilisierten, halbzivilisierten und nichtzivilisierten Völkern entsprechen die völkerrechtlichen Begriffe und Methoden des europäischen Imperialismus des 19. Jahrhunderts, namentlich die Herausbildung von Protektoraten und Kolonien: gegenüber halbzivilisierten Völkern bedient man sich zur imperialistischen Herrschaft der Form des Protektorats, während Unzivilisierte als Kolonien behandelt werden. Auf der Unterscheidung von Protektorat und Kolonien baut sich eine Reihe von weiteren Formen des völkerrechtlichen Verkehrs auf, die für das 19. Jahrhundert charakteristisch sind. Einen höchst charakteristischen Rest dieser Unterscheidung von zivilisierten, nichtzivilisierten und halbzivilisierten Völkern findet man noch in der Satzung des Genfer Völkerbundes von 1919, Artikel 22, bei der Regelung der Mandate, d. h. dort, wo die Sieger früher türkische Gebiete und die deutschen Kolonien als Beute an sich nehmen. Dort heißt es in einer auffällig pathetischen Art und Weise,

wie sie sonst die Völkerbundsatzung nicht kennt, daß es Völker gibt, die noch nicht imstande sind — das „noch" ist dabei zu beachten —, sich „unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Zivilisation" selbst zu leiten, und daß es eine „heilige Aufgabe" der Zivilisation sei, diese Völker so zu erziehen, daß sie sich selbst leiten können. Dieser Artikel 22 der Völkerbundsatzung ist vielleicht überhaupt das komprimierteste Beispiel der Legitimierungsfunktion der Unterscheidung zivilisierter und nichtzivilisierter Völker, auf Grund deren die zivilisierten Völker sich das Recht zuschreiben, die weniger zivilisierten in der Form von Mandaten, Protektoraten und Kolonien zu „erziehen", d. h. zu beherrschen. Der Artikel ist der letzte und, wie häufig in der Geschichte, zugleich der klassisch zusammenfassende Ausdruck einer ganzen Epoche. Darauf beruhte das, was man den Imperialismus der europäischen Völker im 19. Jahrhundert nennen kann. Die meisten werden heute das Gefühl haben, daß diese Art von Rechtfertigung einer Herrschaft über andere Völker mindestens sehr problematisch geworden ist.

Das, worauf es hier, angesichts des Imperialismus der Vereinigten Staaten, ankommt, ist, daß diese Vereinigten Staaten über dieses Stadium längst hinaus sind. Sie haben natürlich auch Kolonien wie die Philippinen und verschmähen es keineswegs, sich des Vokabulariums der „Zivilisation" und seiner Methoden zu bedienen, aber es haben sich daneben und darüber hinaus ganz andere Begriffe und andere Methoden der völkerrechtlichen Herrschaft herausgebildet. Wenn ich diese kurze, mit der Unterscheidung zwischen christlichen und nichtchristlichen beginnende, zu der Unterscheidung zivilisierter und nichtzivilisierter Völker führende Übersicht schnell zu Ende führen darf, so ist zu sagen, daß die neue Unterscheidung, die den amerikanischen Formen zugrunde liegt, auf die Unterscheidung von Gläubigern und Schuldnern hinausläuft. Ob diese neue Einteilung der Völker und Staaten friedlicher ist als die vergangener Jahrhunderte, wäre eine Frage für sich. Jedenfalls geht die Entwicklung der imperialistischen Argumentation dahin, daß nunmehr Gläubigervölker und Schuldnervölker einander gegenüberstehen. Für diese Einteilung, die für uns Deutsche eine schicksalsvolle Aktualität hat, bildet der Imperialismus der Vereinigten Staaten seit über einem Menschenalter eine ganze Welt von Begriffen, Einrichtungen, Formeln und Methoden heraus, von der wir in Deutschland vor dem Kriege nicht viel geahnt haben, obwohl sie bereits fertig vorlagen und die spezifische Redeweise dieses Imperialismus im Munde eines Mannes wie Wilson auch schon vor dem Jahre 1918 häufig ertönt ist.

Im Kern aller Argumentationen, welche die Vereinigten Staaten seit hundert Jahren völkerrechtlich und außenpolitisch zu ihrer Rechtfertigung defensiv und offensiv vorgebracht haben, steht die Monroedoktrin aus dem Jahre 1823. Sie ist oft dargestellt worden. Ich muß sie hier erwähnen, obwohl sie meiner Meinung nach ihre Funktion im wesentlichen bereits erfüllt hat. Sie ist charakteristisch für das erste große Stadium der Entwicklung des amerikanischen Imperialismus. Die Monroedoktrin begleitet

die Außenpolitik der Vereinigten Staaten seit 1823, in der Sache wohl auch schon früher, wenngleich das übliche Datum das der Botschaft des Präsidenten Monroe ist. Neben der Entwicklung des amerikanischen Staates selber geht, wie ein Schatten, die immer weiter getriebene Entwicklung dieser Monroedoktrin einher. Sie beginnt, scheinbar wenigstens, rein defensiv. Sie wendet sich im Jahre 1823 gegen das damalige Europa und seinen damaligen „Völkerbund", d. h. gegen die Heilige Allianz und deren Interventionen in Südamerika; außerdem gegen Rußland, das sich an der Nordküste von Alaska festgesetzt hatte; sie war also die Defensive eines noch sehr schwachen Kolonialstaates in peripherer Lage. Die Großmächte des Jahres 1823 haben diese Monroedoktrin nicht sehr wichtig genommen. Die englische Regierung ist an der Proklamierung beteiligt gewesen, weil Englands Interesse jenem europäischen Kontinentalbund, der sich „Heilige Allianz" nannte, entgegengesetzt war. Aus diesem defensiven Pronunziamento eines kleinen Kolonialstaates im Jahre 1823 ist dann ein völkerrechtliches Instrument der Hegemonie dieses Staates über den großen amerikanischen Kontinent geworden.

Inzwischen sind die Vereinigten Staaten aber noch weit mehr geworden als eine auf den amerikanischen Kontinent beschränkte hegemonische Macht. Zunächst freilich begnügte man sich mit dem berühmten Satz: „Amerika den Amerikanern" und mit der Ablehnung jeder europäischen „Einmischung". Die Monroedoktrin sagt auf den ersten Blick etwas sehr Bescheidenes: kein europäischer Staat darf sich in amerikanische Verhältnisse einmischen, umgekehrt mischen sich die Vereinigten Staaten nicht in europäische Verhältnisse ein; im Jahre 1823 bestehende europäische Besitzungen werden anerkannt, dürfen aber nicht erweitert werden. Diese einfachen Sätze entfalten sich nun zur Grundlage einer großen „Doktrin", deren Inhalt sich fortwährend verändert und anpaßt, und deren praktische Bedeutung manchmal sehr groß ist, manchmal wieder ganz zurücktritt. Es gibt eine große Literatur über die Monroedoktrin; auch die Entwicklung von einem Mittel der Defensive zu einem Instrument der Hegemonie über den amerikanischen Kontinent ist oft gezeigt worden. Man ging von der prinzipiellen Unzulässigkeit einer Intervention, von dem feierlich betonten „Grundsatz der Nichtintervention" aus und endete damit, daß man in ebenderselben Doktrin die Rechtfertigung für Interventionen der Vereinigten Staaten in die Angelegenheiten anderer amerikanischer Staaten fand. Eine merkwürdige Entwicklung ins Gegenteil. Diese dialektische Entfaltung eines politischen Prinzips geht aber durch die ganze Geschichte der Monroedoktrin hindurch und liegt nicht nur in der Entwicklung von der Defensive zur imperialistischen Expansion, sondern auch vom Prinzip der Nichtintervention zum Instrument fortwährender Interventionspolitik, vom Protest gegen das Prinzip der Legitimität der Heiligen Allianz zu dem heute gehandhabten Grundsatz, daß die Vereinigten Staaten von Amerika — auch Wilson hat das verkündet — keine amerikanische Regierung, die auf revolutionäre Weise zur Macht gekommen ist, anerkennen und nur legale

Regierungen auf dem amerikanischen Kontinent dulden. Ein neues völkerrechtliches Legitimitätsprinzip entwickelt sich, beginnend mit dem Kampf gegen das frühere Legitimitätsprinzip und mit der politischen Selbstisolierung der Vereinigten Staaten von Amerika, und damit endend, daß die Vereinigten Staaten einen die ganze Menschheit umfassenden Einfluß auf andere Mächte nehmen. Die einzelnen Daten dieser Entwicklung sollen hier nicht dargestellt werden, es kommt bei dieser kurzen Übersicht auf eins an: die Monroedoktrin, die dazu gedient hat, erst den amerikanischen Kontinent den Vereinigten Staaten vor den europäischen Großmächten zu sichern, dann alle übrigen amerikanischen Staaten der Hegemonie der Vereinigten Staaten zu unterwerfen, dann die Einmischung, die Kontrolle, die internationale Polizei der Vereinigten Staaten auf dem amerikanischen Kontinent zu rechtfertigen, diese Monroedoktrin hat anscheinend heute ihren Dienst getan. Sie hat inzwischen eine Reihe von speziellen Doktrinen, z. B. die sog. karibische Doktrin, aus sich herausgesetzt, die nun wieder eine spezielle Aufgabe haben. Es gibt, wie gesagt, abgesehen von zahlreichen Büchern und Abhandlungen, zahlreiche Erklärungen der Regierungen der Vereinigten Staaten, die sich auf die Monroedoktrin beziehen. Dabei wird immer deutlicher, daß diese Monroedoktrin eine sehr allgemeine, sehr weite „Doktrin" ist, welche die entgegengesetztesten Handlungsweisen rechtfertigen kann. Die Vereinigten Staaten haben es z. B. unter Berufung auf diese Monroedoktrin abgelehnt, sich in irgendeine europäische Angelegenheit einzumischen; sie sind trotzdem 1917 in den Krieg gegen Deutschland eingetreten, haben allerdings zugleich als nur „assoziierte" (nicht alliierte) Macht durch den vom Versailler Vertrag getrennten Frieden mit Deutschland doch wieder ihre Besonderheit gegenüber ihren europäischen Kampfgenossen zum Ausdruck gebracht. Sie haben noch vor 25 Jahren unter Berufung auf die Monroedoktrin europäischen Staaten, z. B. den europäischen Gläubigerstaaten, die gegenüber Venezuela und anderen südamerikanischen Staaten ihr Recht suchten, erlaubt, eine amerikanische Küste zu blockieren; in anderen Fällen wiederum haben sie unter Berufung auf dieselbe Monroedoktrin ein gleiches Vorgehen nicht erlaubt. Sie haben erklärt, es widerspreche der Monroedoktrin nicht, daß ein europäischer Staat sein Recht suche, und die Monroedoktrin stehe nicht im Wege, wenn amerikanische Staaten, die ihre Schulden nicht bezahlen, dazu gezwungen werden, andererseits aber nehmen sie den Standpunkt ein, daß darüber, ob ein amerikanischer Staat Unrecht tue oder nicht und ob die Rechtsverfolgung durch den in seinem Recht verletzten nichtamerikanischen Staat völkerrechtlich zulässig sei oder nicht, durch die Vereinigten Staaten von Amerika entschieden werde. Was also eigentlich der konkrete Inhalt dieser immer vieldeutiger werdenden, höchst wandelbaren Monroedoktrin ist, entscheiden die Vereinigten Staaten von sich aus. Nur sie bestimmen, was die Monroedoktrin im konkreten Falle wirklich bedeutet. Es kommt vor, daß Interventionen abgelehnt und daß sie gerechtfertigt werden; es kommt vor, daß die Vereinigten Staaten sich an irgendeinem Vorgehen nichtamerikanischer Staaten gegen amerikanische Staaten für desinteressiert erklären. Immer aber halten sie an einem fest: daß niemand einen Anspruch darauf hat, auf Grund der Monroedoktrin von den Vereinigten Staaten irgendeine Aktion, ein Eingreifen, eine Intervention, eine Hilfe, eine Vermittlung oder irgend etwas zu verlangen, während umgekehrt die Vereinigten Staaten, wenn sie es in Anwendung der Monroedoktrin für richtig halten, jederzeit von sich aus eingreifen, intervenieren, vermitteln, oktroyieren, mit bewaffneter Hand einschreiten können.

Ich wollte mit diesen Ausführungen nicht die Entwicklung eines höchst komplizierten Prinzips mit Beispielen aus dem letzten Jahrhundert geschichtlich schildern, sondern ein bestimmtes Prinzip des Imperialismus aufweisen. Wenn wir die Frage stellen: Was ist eigentlich die Monroedoktrin mit ihren vielen Unklarheiten, Widersprüchen, ihren merkwürdigen Ansprüchen und Nichtansprüchen der Vereinigten Staaten, so muß man zunächst beachten, daß die Monroedoktrin eine einseitige Regierungserklärung der Vereinigten Staaten ist, eine Botschaft des Präsidenten aus dem Jahre 1823. Sie ist kein Vertrag: sie ist nicht mit anderen Staaten vereinbart. Die Vereinigten Staaten haben sie, wie Wilson 1916 betont hat, auf Grund ihrer eigenen Autorität von sich aus verkündet und legen großen Wert darauf, daß sie das getan haben. Denn daraus folgt, daß die Definition und die Interpretation der Monroedoktrin ausschließlich Sache der Vereinigten Staaten ist. Die Vereinigten Staaten schließen aber trotzdem keinen Vertrag und lassen sich auf keine völkerrechtlichen Beziehungen ein, ohne den selbstverständlichen, wenn auch nicht immer ausgesprochenen Vorbehalt der Monroedoktrin zu machen. Was dann aber die Monroedoktrin in concreto bedeutet, das, wie gesagt, interpretieren, definieren und bestimmen sie selbst. Die Monroedoktrin ist eben kein Vertrag, sondern eine einseitige Erklärung der Vereinigten Staaten. Sie ist außerdem sogar nur eine Regierungserklärung; es wird Wert darauf gelegt, daß die gesetzgebenden Körperschaften niemals ausdrücklich die Monroedoktrin beschlossen haben. Man könnte sie also nötigenfalls auch jederzeit desavouieren. Alles kommt darauf an, die Elastizität eines solchen Prinzips richtig zu sehen und zu deuten.

Es fragt sich weiter: Ist die Monroedoktrin überhaupt etwas, was mit Völkerrecht zu tun hat? Sie figuriert in jedem Lehrbuch des Völkerrechts, es gibt über sie zahlreiche völkerrechtliche Dissertationen, Abhandlungen, Aufsätze, aber ist sie wirklich Völkerrecht oder „nur" eine politische Maxime? In offiziellen Erklärungen der amerikanischen Regierung und der verschiedenen Staatssekretäre findet man Anhaltspunkte sowohl für das eine als auch für das andere. Auch hier sind offene Widersprüche. Der Staatssekretär Olney sagt zum Beispiel 1895: Diese Monroedoktrin ist ein Teil des amerikanischen public law, sie ist auf allgemeinen Rechtsprinzipien (zum Beispiel der Selbstverteidigung) gut fundiert und durch

zahllose Präzedenzfälle überreichlich sanktioniert. Danach wäre sie also Recht und nicht nur Politik. Umgekehrt sagt Staatssekretär Knox 1911: Die Monroedoktrin hat überhaupt mit Recht im technischen Sinne nichts zu tun, sie beruht nur auf Politik und Macht. Daraus muß vor allem der Schluß gezogen werden, daß niemand gegen die Vereinigten Staaten Rechtsansprüche aus der Monroedoktrin geltend machen kann.

Aber die ganze Fragestellung: Ist die Monroedoktrin etwas Völkerrechtliches oder etwas Politisches, ein Rechtsprinzip oder nur ein politisches Aktionsprinzip der Vereinigten Staaten? leidet an einer Alternative von Recht und Politik, die sich im Völkerrecht nicht konsequent durchführen läßt. Es wäre falsch, zu meinen, daß es einfach ein machiavellistischer Trick der Vereinigten Staaten ist, wenn sie sich an eine so vieldeutige und „elastische" Maxime halten. Das Völkerrecht wie auch das Verfassungsrecht ist eben politisches Recht. Man kann nicht sagen: die Monroedoktrin sei „rein politisch" und gehöre deshalb nicht ins Völkerrecht (so zum Beispiel K. Strupp in seinem „Wörterbuch des Völkerrechts"). Die Völkerrechtslehrer behandeln sie trotzdem, auch wenn sie zu dem Ergebnis kommen, sie sei „nicht Recht, sondern Politik". Sie ist eben doch ein wesentlicher Teil des internationalen Rechts, einmal insofern, als sie gewisse allgemeine Prinzipien, zum Beispiel das Recht auf Selbstverteidigung, zur konkreten Anwendung bringen will, dann, weil sie in allen Verträgen der Vereinigten Staaten wenigstens als Vorbehalt anerkannt ist. Mit der wachsenden Macht der Vereinigten Staaten haben sich alle Staaten stillschweigend der Monroedoktrin unterworfen. Ein sehr interessantes Symptom dieser Anerkennung ist Artikel 21 der Genfer Völkerbundsatzung. Dort ist ausdrücklich gesagt, daß die Monroedoktrin nicht in Widerspruch mit der Völkerbundsatzung stehe. Über diesen Artikel 21 der Völkerbundsatzung ist gleich noch weiteres zu sagen. Aber wenn die Völkerbundsatzung selber die Monroedoktrin als eine „Verabredung" bezeichnet oder, wie man den Artikel 21 auch deuten kann, als eine „Entente", so zeigt sich schon in solchen Ausdrücken, daß man mit der primitiven Alternative: Nicht Völkerrecht, sondern Politik an ein eigenartiges Phänomen wie die Monroedoktrin nicht herantreten darf. Die Monroedoktrin ist natürlich ein politisches Instrument. Aber jeder Rechtsbegriff des Völkerrechts ist ebenfalls ein solches politisches Instrument. Es ist ein ungeheurer Erfolg der Vereinigten Staaten, daß es ihnen gelungen ist, eine solche „Doktrin" durchzusetzen und die gesamte übrige Welt, alle anderen Staaten und Völker zu zwingen, ein höchst unklares, vieldeutiges, oft widerspruchsvolles, jedenfalls aber nur von den Vereinigten Staaten zu interpretierendes und authentisch zu deutendes Prinzip anzuerkennen, mit dem Ergebnis, daß man von den Vereinigten Staaten nichts verlangen kann, was der Monroedoktrin nicht entspricht, während die Vereinigten Staaten jederzeit Respekt vor der Monroedoktrin verlangen können, wobei gleichzeitig anerkannt ist, daß nur die Vereinigten Staaten genau bestimmen dürfen, was im Zweifelsfalle der Inhalt der Monroedoktrin ist.

Diese merkwürdige Elastizität und Dehnbarkeit, diese Offenhaltung aller Möglichkeiten, diese Offenhaltung vor allen Dingen auch der Alternative Recht oder Politik, ist meiner Meinung nach typisch für jeden echten und großen Imperialismus. Es ist nicht denkbar, daß eine Großmacht und noch weniger, daß eine imperialistische Weltmacht sich juristisch auf einen Codex von festen Normen und Begriffen festlegt, die ein außenstehender Fremder gegen sie selber handhaben dürfte. Das Wesentliche hat Hughes im Jahre 1923 so zusammengefaßt: Die Definition, Interpretation und Anwendung der Monroedoktrin ist Sache der Vereinigten Staaten. Jeder, der mit ihnen in völkerrechtliche Beziehungen tritt, muß wissen, daß die Vereinigten Staaten daran festhalten; jeder, der mit den Vereinigten Staaten einen Vertrag schließt, weiß, daß der Vertrag unter diesem Vorbehalt steht.

Heute allerdings haben es die Vereinigten Staaten eigentlich kaum noch nötig, sich auf die Monroedoktrin zu berufen. Sie sind aus einem Schuldnerein Gläubigerstaat geworden. Die Monroedoktrin hat ihre Schuldigkeit getan, sie hat den amerikanischen Kontinent der Hegemonie der Vereinigten Staaten unterworfen. Jetzt ergibt sich nach zwei Richtungen hin eine Aufspaltung: einerseits müssen sich die Vereinigten Staaten in ihrer Hegemonie innerhalb des amerikanischen Kontinents einrichten, und zwar naturgemäß nach neuen Prinzipien. Hier kommt man mit der alten Monroedoktrin nicht mehr aus, man braucht intensivere und enger juristische Formen; denn die weite Elastizität der Monroedoktrin ist nur so lange gut, als die Entscheidung noch nicht zugunsten der Vereinigten Staaten gefallen ist. Auf der anderen Seite haben die Vereinigten Staaten außerhalb Amerikas mit der gesamten übrigen Welt Beziehungen, sie sind nahe daran, zum Schiedsrichter der Welt zu werden. Aus beidem — der Konzentrierung innerhalb des amerikanischen Kontinents auf der einen, der Weltexpansion auf der anderen Seite — ergibt sich wieder eine Reihe von charakteristischen völkerrechtlichen Vorgängen und Neubildungen. Die Konzentration und Befestigung der Hegemonie hat zu charakteristischen neuen Methoden der Herrschaft über die zentralamerikanischen Staaten geführt, zu neuen völkerrechtlichen Formen des Imperialismus. Waren für den Kolonialimperialismus der europäischen Völker im 19. Jahrhundert Gebilde wie Protektorate und Kolonien charakteristisch, so ist es die eigentliche Leistung der Vereinigten Staaten von Amerika, den Interventionsvertrag und verwandte Rechtstitel der Intervention erfunden zu haben. Die Entwicklung ging aus von dem Prinzip der Nichtintervention, von dem als heilig hingestellten Prinzip der Nichtintervention — das war die Grundlage der Monroedoktrin von 1823; sie endete bei einer Praxis, welche die Intervention nicht nur rechtfertigt, sondern sogar eine spezielle und typische Art von Interventionsverträgen schafft. In Wahrheit gehört zu jedem Imperialismus, weil Imperialismus immer auch Hegemonie bedeutet, eine Intervention in Angelegenheiten anderer abhängiger Staaten. Die Formen und Methoden der Intervention sind aber sehr verschieden. Die Intervention Frankreichs in die Angelegenheiten der Staaten

der Kleinen Entente bedient sich anderer Formen und Mittel als die Intervention Englands in die Angelegenheiten Ägyptens. Aber den eigentlichen Interventionsvertrag, das heißt eine juristisch formulierte Abmachung, die es dem einen Staat erlaubt, unter typischen Voraussetzungen mit typischen Mitteln in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzugreifen, haben erst die Vereinigten Staaten gefunden. Sie haben das System der Interventionsverträge insbesondere auf die Staaten Zentralamerikas ausgedehnt, auf Kuba, Haiti, San Domingo, Panama, Nikaragua usw. Alle diese Staaten sind mit den Vereinigten Staaten durch eine charakteristische Art von Verträgen verbunden und ihnen unterworfen, sie bleiben aber offiziell „souveräne" Staaten. Von den alten Formen der Protektorate und Kolonien ist nicht viel übriggeblieben. Diese Staaten haben eine eigene Regierung, eigene völkerrechtliche Vertretung, eigene Gesandte usw., doch stehen sie unter einer sehr effektiven „Kontrolle" der Vereinigten Staaten. Ein sehr klares Beispiel eines solchen Interventionsvertrages ist der Vertrag, den Kuba als Entgelt dafür, daß es die Unabhängigkeit von Spanien aus der Hand der Vereinigten Staaten entgegennehmen mußte, einzugehen gezwungen wurde. Die Vereinigten Staaten haben 1898 Spanien den Krieg erklärt, um Kuba zu befreien und Kuba zu einem souveränen, unabhängigen und freien Staate zu machen. Die Welt war zunächst erstaunt über der Großmut, mit dem ein großes Volk für die Freiheit eines anderen Volkes in den Krieg zog und dabei feierlich die souveräne Freiheit der kubanischen Republik garantierte. Die neue kubanische Republik sah sich aber sofort, und zwar als amerikanische Soldaten auf der Insel waren, genötigt, einen Vertrag mit den Vereinigten Staaten zu schließen, dessen Inhalt sich aus dem sogenannten Platt Amendment ergab, wonach Kuba der Regierung der Vereinigten Staaten das Recht gab, zu intervenieren — der Ausdruck „intervenieren" wird dabei gebraucht —, und zwar für die Erhaltung der Unabhängigkeit Kubas, ferner zu der Sicherung einer kubanischen Regierung, die imstande ist, Leben, Eigentum und persönliche Freiheit zu schützen und die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Kuba aufrechtzuerhalten, endlich zur Sicherung gewisser finanzieller Forderungen. Es handelt sich vor allem darum, Leben, Eigentum und Freiheit zu schützen. Das bedeutet: das in Kuba angelegte amerikanische Kapital steht unter dem Schutz der Vereinigten Staaten von Amerika, die Vereinigten Staaten entscheiden von sich aus darüber, ob eine kubanische Regierung imstande ist, ausreichenden Schutz zu gewähren und öffentliche Sicherheit und Ordnung in Kuba aufrechtzuerhalten. Kuba gibt der Regierung der Vereinigten Staaten ausdrücklich das Recht, unter diesen Voraussetzungen, über deren Eintritt die Vereinigten Staaten entscheiden, in die innerstaatlichen Verhältnisse Kubas einzugreifen. In dem Vertrag ist vorgesehen, daß bestimmte Flottenstationen, Kohlen- und Ölstationen auf Kuba den Vereinigten Staaten überlassen werden, damit deren Intervention sogleich mit der nötigen militärischen und maritimen Nachdrücklichkeit erfolgen kann. Die Vereinigten Staaten haben öfters Truppen auf Kuba gelandet.

Nicht nur 1900, 1901 und 1902, auch später sind regelmäßig wieder amerikanische Truppen auf Kuba erschienen; eine Landung amerikanischer Marinesoldaten erzwang den Rücktritt eines kubanischen Präsidenten und führte die Bildung einer kubanischen Regierung herbei, die bestimmten amerikanischen Gesellschaften neue Konzessionen zu verleihen bereit war, oder um die finanzielle Ordnung wiederherzustellen. Bei der Landung im Jahre 1912 wurde ausdrücklich erklärt, es handle sich nicht um eine Intervention, weil ja der Vertrag den Vereinigten Staaten das Recht zur Intervention gebe. Im Jahre 1919 ergab sich der interessante Fall einer Landung zur Sicherung unabhängiger Wahlen.

Dieser Interventionsvertrag mit Kuba ist — darin liegt das neue, juristisch besonders Interessanteste — in einer doppelten Weise fundiert. Der Vertrag ist nämlich einmal ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen der neuen, souveränen Republik Kuba und den Vereinigten Staaten; außerdem aber haben die Vereinigten Staaten die kubanische Nationalversammlung und die Regierung 1901 gezwungen, den Inhalt des Interventionsvertrages in die kubanische Verfassung aufzunehmen, und zwar mit der vollen Kraft eines Verfassungsgesetzes, so daß der Inhalt des Interventionsvertrages sowohl völkerrechtlich als auch innerstaatlich-verfassungsrechtlich als Teil der kubanischen Verfassung gesichert ist. Die kubanische verfassunggebende Nationalversammlung, die sich dagegen zu wehren suchte, hat dem Druck amerikanischer Kriegsschiffe und Truppen nachgeben müssen. Die Vollendung dieses Systems liegt dann in der weiteren Bestimmung, daß der souveräne Staat Kuba sich verpflichtet, keinen Vertrag zu schließen, der seine Unabhängigkeit gefährden könnte, daß die Vereinigten Staaten das Monopol des Schutzes dieser Unabhängigkeit haben und — ohne verpflichtet zu sein, die völkerrechtliche Vertretung Kubas nach außen zu übernehmen — doch den gesamten außenpolitischen Verkehr und alle völkerrechtlichen Vereinbarungen der Kubaner kontrollieren dürfen, weil sie ja darauf zu achten haben, daß die Kubaner gegenüber einem dritten Staat, sei er amerikanisch oder nichtamerikanisch, sich nicht in einer Weise binden, in welcher die Vereinigten Staaten eine Gefährdung der kubanischen Unabhängigkeit erblicken.

Wir erinnern uns der Erörterungen aus dem Sommer 1931 über den Begriff der „Unabhängigkeit" anläßlich der Pläne einer Zollunion zwischen Österreich und Deutschland. Damals erhob sich die Frage, ob durch eine solche Zollunion zwischen Österreich und Deutschland die Unabhängigkeit Österreichs gefährdet würde. Im Falle Kuba wäre eine analoge Frage nicht einmal ein juristisches Problem, sondern auch juristisch ohne weiteres im imperialistischen Sinne entschieden. So schnell kann in politischen Beziehungen ein dialektischer Umschlag eintreten, und derjenige, der die Freiheit und Unabhängigkeit eines andren Staates schützt, ist natürlicherund logischerweise selbst derjenige, dessen Schutz die Freiheit und Unabhängigkeit des Beschützten aufhebt. Es wird aber aus vielen guten Gründen, von denen wir noch einige kennenlernen werden, daran fest-

gehalten, daß die Vereinigten Staaten nicht etwa ein „Protektorat" über Kuba in dem veralteten Sinne des 19. Jahrhunderts haben, das wäre ja eine völkerrechtliche Form, die sich für die Beziehungen zwischen zivilisierten und halbzivilisierten Völkern ergeben hat. Beide Staaten sollen vielmehr hinsichtlich der Zivilisation auf der gleichen Stufe stehen. Aber der eine ist nun einmal leider nicht immer imstande, die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei sich aufrechtzuerhalten und das Privateigentum zu schützen, unparteiische Wahlen durchzuführen, sich den richtigen Präsidenten zu wählen usw., und so kontrolliert und korrigiert ihn der andere in der besten Absicht, ohne daß das offiziell eine Form der Unterwerfung bedeutet. Auf der Basis formeller völkerrechtlicher Gleichberechtigung entstehen hier merkwürdige, für unser kontinentaleuropäisches Denken vielleicht allzu elastische Formen der Herrschaft, der Kontrolle, der Intervention, die der politischen Wirklichkeit angehören und auch völkerrechtlich ihre spezifischen Besonderheiten haben.

Es gibt ein ganzes System solcher Interventionsverträge der Vereinigten Staaten mit anderen lateinamerikanischen Staaten. Insbesondere ist der militärische Schutz des Panamakanals und damit die politische Herrschaft über diesen Kanal Sache der Vereinigten Staaten. Die Republik Panama, die zu diesem Zwecke eigens gegründet wurde und den typischen Interventionsvertrag abschließen mußte, hat den Vereinigten Staaten das zur militärischen und maritimen Beherrschung notwendige Land abgetreten und ist weitere Verträge eingegangen, die ebenfalls zu periodischen Truppenlandungen in Panama führen, unter denen aber ein Vertrag besonders auffällig ist, weil er im Zusammenhang mit dem Kellogg-pakt Interesse verdient, nämlich der Vertrag vom 28. Juli 1926. Durch ihn hat Panama sich verpflichtet, für den Fall, daß die Vereinigten Staaten in einen Krieg eintreten, gleichgültig auf welchem Teil der Erde der Krieg sich abspielt, sich selbst, Panama, auf seiten der Vereinigten Staaten als kriegführende Partei zu betrachten. Also unabhängig davon, ob es zu einem Angriff auf Panama gekommen ist, unabhängig davon, ob der Kanal selber angegriffen wird, ist die Republik Panama verpflichtet, sich als kriegführende Partei zu betrachten, sobald die Vereinigten Staaten in irgendeinem Teil der Erde Krieg führen.

Diese Methode der Interventionsverträge führt zu einer im Effekt besonders intensiven Form der Unterwerfung eines anderen Staates, aber die juristische Form ist so „rechtlich" und auf „Koordination" beruhend, so unauffällig und elastisch, daß die abhängigen Staaten in dem Spielraum, der ihnen bleibt, überall ihren außenpolitischen Verkehr haben können, außenpolitische Beziehungen unterhalten wie jeder andere souveräne Staat, und daß sie vor allen Dingen Mitglieder des Genfer Völkerbundes sind, obwohl nach der Völkerbundsatzung nur freie und sich selbst regierende Staaten Mitglieder des Völkerbundes sein dürfen. Alle diese Staaten, die unter Interventionsverträgen stehen und sich immer wieder Truppenlandungen gefallen lassen müssen, selbst ein Staat wie Panama, der jenen Vertrag

von 1926 mit den Vereinigten Staaten geschlossen hat, gelten als freie, souveräne Staaten, sind vollberechtigte Mitglieder des Völkerbundes. Panama ist gegenwärtig (Februar 1932) sogar Mitglied des Völkerbundrates.

Die amerikanische Methode der Interventionsverträge ist nun bisher im wesentlichen auf Amerika beschränkt geblieben. Die Vereinigten Staaten haben kein Interesse daran, vorläufig wenigstens nicht, eine solche Praxis auf andere Kontinente auszudehnen. Sie haben außerdem noch ein zweites, sehr wirksames Mittel, ihre Hegemonie auf dem amerikanischen Kontinent zur Durchführung zu bringen: ihre Praxis der Anerkennung neuer Regierungen. In den lateinamerikanischen Staaten, in denen es häufig zu Revolutionen, Staatsstreichen und Putschen kommt, hängt für die jeweilige Regierung finanziell und politisch alles davon ab, von den Vereinigten Staaten anerkannt zu werden. Hier haben die Vereinigten Staaten ein sehr einfaches Prinzip: sie erkennen revolutionäre Regierungen nicht an und lassen nur legale Regierungen gelten. Wir wissen in Deutschland leider aus Erfahrung, daß es unter Umständen sehr schwierig ist, Legalität und Illegalität genau zu unterscheiden, namentlich wenn es wirklich zum bewaffneten Bürgerkrieg kommen sollte. Solche Fragen werden für die amerikanischen Staaten in weitem Maße durch die Vereinigten Staaten entschieden. Diese sind infolgedessen heute imstande, über das Schicksal der Regierung fast jedes amerikanischen Staates zu befinden. Außerdem haben viele amerikanische Staaten unter sich Verträge geschlossen, in denen sie sich verpflichten, keine anderen als „legale" Regierungen anzuerkennen. Das alles hat bei den fortwährenden Revolutionen und Putschen vor allem die praktische Bedeutung, daß die Vereinigten Staaten bestimmen, welche Regierung legal ist oder nicht.

Daneben bleiben natürlich auch allgemeine völkerrechtliche Prinzipien, deren sich die Vereinigten Staaten bedienen, von großer Bedeutung. Zwar nicht offiziell von den Vereinigten Staaten, wohl aber von Völkerrechtstheoretikern und -praktikern der Vereinigten Staaten ist z. B. der Satz aufgestellt worden, das Privateigentum sei auch in dem Sinne „heilig", daß ein Staat, selbst wenn er eigene Staatsangehörige enteignet, Ausländer doch nicht, wenigstens nicht ohne volle Entschädigung, enteignen dürfe. Es ist begreiflich, daß eine solche Theorie in einem Staate, der Gläubiger der ganzen Welt ist und dessen Kapitalisten Riesensummen in anderen Staaten investiert haben, ihre Anwälte findet. Seit etwa zwei Jahren wird sie allerdings auch in Deutschland von mehreren Autoren vertreten. Ich halte sie nicht für richtig; kann aber verstehen, daß man sie vom amerikanischen Standpunkt aus vertritt. Es ist eine typisch amerikanische Theorie, eine Theorie, die zu einem Staat gehört, dessen imperialistische Expansion in der Expansion seiner kapitalistischen Anlage- und Ausbeutungsmöglichkeiten besteht.

In der Praxis der Interventionsverträge und der Anerkennung neuer Regierungen hebt sich schon die Besonderheit erkennbar ab, mit der die Vereinigten Staaten sich als hegemonische Macht auf dem amerikanischen

Kontinent einrichten. Auf der andern Seite, gegenüber der außeramerikanischen Welt, ergibt sich eine Reihe von anderen Methoden zur Sicherung des Einflusses. Denn faktisch sind die Vereinigten Staaten in weitem Maße der Schiedsrichter der Erde. Sie allein haben durch ihr Eingreifen 1917 den Weltkrieg zuungunsten Deutschlands entschieden; sie haben den bis dahin im wesentlichen europäischen Krieg dadurch überhaupt erst zu einem Weltkrieg gemacht; sie haben sich dann gleich nach dem Krieg auf eine merkwürdige Weise wieder zurückgezogen. Man darf das nicht so auffassen, als ob die Vereinigten Staaten sich aus irgendeinem imperialistischen Übermut auf die ganze Welt stürzten; es ist vielmehr interessant, zu sehen, wie oft sie halb gegen ihren Willen gedrängt werden, sich auch dort zu beteiligen, wo sie sich nicht einmischen möchten. So sind sie in den Weltkrieg eingetreten; so sind sie es gewesen, die eigentlich die europäischen Mächte, insbesondere Frankreich, gezwungen haben, den Genfer Völkerbund zu gründen; und so sind gerade sie dann wieder diesem selben Völkerbund nicht beigetreten, haben jedoch den von ihnen abhängigen und kontrollierten, an sie gebundenen amerikanischen Staaten, wie Kuba, Panama usw., erlaubt, Mitglieder des Genfer Völkerbundes zu werden. Achtzehn amerikanische Staaten, ein Drittel der Mitglieder des Völkerbundes, entscheiden jetzt mit bei allen europäischen und asiatischen Angelegenheiten, aber die amerikanische Monroedoktrin, deren Vorrang, wie gesagt, in Artikel 21 der Völkerbundsatzung ausdrücklich anerkannt ist, geht der Völkerbundsatzung vor und verhindert es, daß der Genfer Völkerbund sich in amerikanische Angelegenheiten einmischt. Panama und Guatemala sind Mitglieder des Völkerbundes. Wenn zwischen Panama und Guatemala eine Differenz entstände, so hätte der Genfer Völkerbund nicht das Recht, sich einzumischen, obwohl beide Staaten Mitglieder des Völkerbundes sind. Oder wenn amerikanische Truppen dort mit großem militärischen und maritimen Aufgebot landen, und wenn sie in Nikaragua, Panama oder Haiti aktiv tätig werden, so sind das Dinge, die Genf nichts angehen, während umgekehrt diese amerikanischen Staaten, sämtlich vollberechtigte Mitglieder des Völkerbundes, an allen Entscheidungen in Genf, die sich auf europäische Angelegenheiten beziehen, beteiligt sind. Es ist so, daß von den Vereinigten Staaten kontrollierte amerikanische Staaten über europäische Angelegenheiten mit entscheiden, aber umgekehrt jede Einmischung des Genfer Völkerbundes auf Grund der Monroedoktrin für unzulässig erklärt werden kann.

Der Völkerbund ist also, wenn ich so sagen darf, auf dem amerikanischen Bein gelähmt, wohl aber haben die Amerikaner volle Mitwirkung bei der Entscheidung in europäischen Angelegenheiten, etwa in Minderheitsfragen, Memelkonflikt, österreichisch-deutsche Zollunion usw. Das ist ein sehr interessantes System. Es liegt in der Tat System darin, nicht im machiavellistischen Sinne bewußte Planmäßigkeit; sondern das Charakteristische für diese eigenartige Methode der amerikanischen Politik beruht einfach darauf, daß die Vereinigten Staaten, wenn es sich um Europa

handelt, offiziell abwesend, effektiv aber anwesend sein können. Sie sind anwesend, denn weder Kuba noch Panama können nennenswerte politische Schritte tun ohne die ausdrückliche oder stillschweigende Bewilligung der Vereinigten Staaten; trotzdem sind diese offiziell abwesend. Aber auch über die Genfer Völkerbundsangelegenheiten hinaus funktioniert diese eigenartige und höchst elastische Verbindung von offizieller Abwesenheit und effektiver Anwesenheit. Es genügt, den Dawesplan von 1924 zu nennen: ein Amerikaner, ein „citizen of the United States“, macht die Sache, entscheidet im wesentlichen, aber es ist offiziell nicht die Regierung, sondern eben nur ein citizen of the United States, der entscheidet. Wilson hat, wie erwähnt, die französische Regierung gezwungen, sich an der Gründung des Völkerbundes zu beteiligen; als der Völkerbund gegründet war, haben die Vereinigten Staaten sich zurückgezogen. Wilson hat den Art. 21 der Völkerbundsatzung erzwungen, gegen den der französische Jurist Larnaude sehr verständige juristische Einwendungen gemacht hat. Als Wilson verlangte, daß die Anerkennung der Monroedoktrin in den Text der Völkerbundsatzung hineingeschrieben werde, daß die Monroedoktrin einer solchen Völkerbundsatzung vorgehe, stellte Larnaude eine Reihe von Gegenfragen, namentlich über den Inhalt der Monroedoktrin, der ja, wie oben ausgeführt, nicht leicht zu bestimmen ist, sondern alles Wesentliche der Entscheidung und Interpretation der Vereinigten Staaten überläßt. Danach hat Wilson nach einigen allgemeinen Redewendungen einfach apodiktisch verlangt, daß die Anerkennung der Monroedoktrin in der Form, wie er es vorschlage, in die Völkerbundsatzung aufgenommen werde, weil sonst die Vereinigten Staaten ihre weitere Mitwirkung verweigern müßten. So ist die Unterwerfung denn aufgenommen worden und steht in Art. 21 der Satzung als deren vollgültiger Bestandteil, aber die Vereinigten Staaten sind dem Völkerbund nicht beigetreten und nicht Mitglied geworden. Der Genfer Völkerbund hat sich also der Monroedoktrin unterworfen und sogar im Text seiner Satzung die Überlegenheit der amerikanischen Prinzipien und der amerikanischen Politik manifestiert. Der Völkerbundrat vermeidet jede klare Stellungnahme und Interpretation dieses Artikels 21. Es ist in der Tat im Dezember 1928, anläßlich eines Streites zwischen Bolivien und Paraguay, als der Völkerbundrat versammelt war, vorgekommen, daß der Völkerbundrat drei Telegramme an die Regierungen dieser Staaten geschickt hat, in denen er die streitenden Parteien ermahnte, ihre Differenzen auf friedliche Weise beizulegen. Als eine Woche später der damalige Ratsvorsitzende Briand gefragt wurde, wie sich die Angelegenheit weiterentwickelt habe, stellte sich heraus, daß die beiden amerikanischen Völkerbundsmitglieder sich in Washington geeinigt hatten. Weder von Washington aus, noch durch die bolivianische Regierung, noch durch die Regierung von Paraguay ist der Genfer Völkerbundrat über den weiteren Gang der Dinge informiert worden, obwohl das wenigstens aus Höflichkeit hätte geschehen können.

Auf dem amerikanischen Kontinent ist der Genfer Völkerbund nur zu solchen Einwirkungen imstande, welche die Vereinigten Staaten tolerieren. Es kommt sehr häufig zur militärischen Besetzung amerikanischer Staaten durch die Truppen der Vereinigten Staaten. Heute noch stehen sie in Haiti, 1921 standen sie in Paraguay, 1924 in Panama, 1926 in Nikaragua zur Wiederherstellung der Ordnung usw. Alle diese Staaten sind Mitglieder des Genfer Völkerbundes. Aber der Genfer Völkerbund sieht solche Vorgänge nicht und ignoriert sie. Man würde es in Genf wohl als eine Taktlosigkeit empfinden, die Rede überhaupt auf diese Frage zu bringen.

Die Vereinigten Staaten sind bisher auch die einzige Macht, die in der Frage der Abrüstung einen ratifizierten Vertrag herbeigeführt haben. Aus den vielen Abrüstungsvorschlägen, die gemacht worden sind, ist das Washingtoner Abkommen von 1921 als der bisher einzige perfekt gewordene Abrüstungsvertrag hervorgegangen. Er ist nicht in Genf, sondern in Washington zustande gekommen.

Der Kelloggpakt drückt sozusagen das Siegel auf diese Entwicklung. Er wurde am 27. August 1928 in Paris unterzeichnet und trägt den Namen des amerikanischen Staatssekretärs Kellogg. Auch die feierliche „Ächtung des Krieges" ist also von Washington und nicht von Genf ausgegangen. Dieses wichtige Ereignis bedarf noch einer kurzen Erörterung, denn hier handelt es sich ja um die große Frage: wer stellt den Frieden auf der Erde her? Wir alle wünschen den Frieden, aber die Frage ist leider die: wer entscheidet darüber, was Frieden ist, wer darüber, was Ordnung und Sicherheit ist, wer darüber, was ein erträglicher und was ein unerträglicher Zustand? Und diese Entscheidung über den Frieden auf Erden hat die Regierung der Vereinigten Staaten der Genfer société des nations durch den Kelloggpakt aus der Hand genommen. Der Kelloggpakt von 1928 enthält, wie bekannt, eine „Ächtung des Krieges"; ihm haben sich fast alle Staaten der Erde angeschlossen, auch Sowjetrußland, die Türkei und andere Staaten, die nicht Mitglieder des Völkerbundes sind. Der Krieg ist, wenigstens „formal", nicht durch den Genfer Völkerbund, sondern durch den Kelloggpakt geächtet.

Sehen wir etwas näher zu, was das bedeutet. Es heißt in dem sehr kurzen Pakt, der Krieg werde „verdammt" (to condemn). Aber er wird nicht schlechthin „verurteilt" und keineswegs „abgeschafft". Im Kelloggpakt steht nicht: „nie wieder Krieg". Sondern nur als „Instrument der nationalen Politik" wird der Krieg verurteilt. Nun müßten wir natürlich die Frage stellen: wann sind Kriege ein Instrument der nationalen Politik und was sind die andern Kriege? Es gibt Kriege, die als ein Instrument nationaler Politik „geächtet" werden und nie wieder vorkommen dürfen, und es gibt andere Kriege, von denen nichts gesagt ist, die also, juristisch gesprochen, e contrario erlaubt sind. Briand hat in seinem Notenwechsel mit Kellogg folgende klassischen Erläuterungen gegeben: ein Krieg ist dann ein Instrument nationaler Politik, wenn er aus Willkür, Eigennutz und Ungerechtigkeit geführt wird. Dabei wird ausdrücklich betont, daß Kriege, die ein

Instrument internationaler Politik sind, eo ipso gerecht sind. Sie sehen hier ganz typische Formen verschiedener Imperialismen. Der Imperialismus führt keine nationalen Kriege, diese werden vielmehr geächtet; er führt höchstens Kriege, die einer internationalen Politik dienen; er führt keine ungerechten, nur gerechte Kriege; ja, wir werden noch sehen, daß er überhaupt nicht Krieg führt, selbst wenn er mit bewaffneten Truppenmassen, Tanks und Panzerkreuzern das tut, was bei einem andern selbstverständlich Krieg wäre. Vom Standpunkt des Deutschen könnte man jetzt die weitere Frage erheben, welche Art von Kriegen in Wirklichkeit die gerechtere ist, die imperialistisch-internationalen oder die nationalen, aber es wäre nach dem klaren Wortlaut des Kelloggpaktes schon ein Irrtum, zu glauben, der Kelloggpakt enthalte in seinem Wortlaut, wenigstens pro forma, eine Ächtung aller denkbaren Kriege. Nach den Erfahrungen der Nachkriegszeit müssen wir vielmehr eine andere Frage stellen: wenn wirklich der Krieg, sei es auch nur der als „Instrument einer nationalen Politik dienende Krieg", geächtet und verdammt wird, was ist dann überhaupt ein Krieg? Ich brauche nicht an die Vorgänge in China zu erinnern, um Ihnen zu zeigen, daß eine solche Frage leider sehr nahe liegt. Wir haben es erlebt, daß Jahr für Jahr große Truppenlandungen stattfinden. Wir haben große militärische Zusammenstöße erlebt, Beschießungen von Küsten, Landungen italienischer Schiffe in Korfu, Landungen amerikanischer Marinetruppen in Panama, Nikaragua usw., Invasion der Franzosen und Belgier in das deutsche Ruhrgebiet usw. Das alles galt nicht als Krieg und war daher auch nicht „geächtet". Was also ist eigentlich Krieg? Wir erhalten eine kennzeichnende Antwort durch den Aufsatz eines bekannten Pazifisten und Professors in Genf, Hans Wehberg, in der Zeitschrift „Die Friedenswarte" (Januar 1932). Dort heißt es: „Nach geltendem Recht kann man im Falle des chinesisch-japanischen Konflikts nur von einer militärischen Besetzung, nicht von einem Kriege sprechen. An diesem Ergebnis kann auch die Tatsache nichts ändern, daß die sogenannte ‚friedliche Besetzung' (occupatio pacifica), mag sie nun als bewaffnete Intervention zum Schutz von Leben und Eigentum japanischer Staatsbürger oder als Repressalie gegenüber chinesischen Völkerrechtsverletzungen begründet werden, von Bombardements, ja sogar von Schlachten größeren oder kleineren Umfanges begleitet war." Es liegt also nur eine friedliche Besetzung vor, kein Krieg. Wie ist eine Jurisprudenz möglich, die angesichts blutiger Kämpfe, angesichts der Zehntausende von Toten immer noch von „friedlicher Besetzung" zu sprechen wagt und dadurch das Wort und den Begriff des „Friedens" dem grausamsten Hohn und Spott ausliefert? Der Gedankengang ist folgender: entweder ist etwas Krieg oder ist es Frieden. Was ist Krieg? Was nicht ein friedliches Mittel ist. Was ist ein friedliches Mittel? Was nicht Krieg ist. Ein Zwischending gibt es nicht. Nun ist aber eine friedliche Besetzung, wenn sie auch von Schlachten kleineren und größeren Umfanges begleitet ist, nicht Krieg, ergo ist sie ein friedliches Mittel, ergo hat die Angelegenheit auch mit dem Kelloggpakt nichts zu tun. Der Genfer

Völkerbund sieht anscheinend seine Leistung darin, die internationalen Beziehungen zu juridifizieren, d. h. diese Art von Begriffsbildung zu bewirken. Für ihn ist die Sache juristisch in bester Ordnung, und sie wird es immer bleiben. Es sind also grausame Repressalien möglich, menschenmörderische Beschießungen, sogar blutige Kämpfe und Schlachten: das alles ist nicht Krieg im juristischen Sinne, und der Friede, auf den die gequälte Menschheit mit Sehnsucht wartete, ist ihr längst beschieden; sie hat es nur, mangels juristischen Scharfsinns, nicht bemerkt. Die Objekte solcher friedlichen Maßnahmen mögen sich also merken: erstens ist der Krieg nur als Mittel nationaler Politik geächtet, und zweitens stellt sich heraus, daß die verbreitete Vorstellung, daß „Schlachten größeren oder kleineren Umfangs" etwas mit Krieg zu tun haben, falsch ist.

Es ist außerdem noch ein weiteres zu beachten: Der Kelloggpakt enthält zahlreiche Vorbehalte, die in verschiedenen Begleitnoten von den unterzeichnenden Mächten aufgestellt sind, z. B. den Vorbehalt der Selbstverteidigung gegen einen Angriff, wobei jeder Staat selber entscheidet, ob er angegriffen ist; eine Resolution der japanischen Völkerbundliga vom 16. November 1931 hat z. B., wie H. Wehberg mitteilt, das gegenwärtige Vorgehen Japans gegen China als „Maßnahme der Selbstverteidigung" bezeichnet. England hat als einziger Staat interessanterweise auch den Vorbehalt der „nationalen Ehre" gemacht. Die andern haben nicht den Mut gefunden, diesen Vorbehalt offen zu machen; die meisten begnügen sich damit, den Fall der Selbstverteidigung oder die Verletzung der bestehenden Verträge vorzubehalten und von der Ächtung des Krieges auszunehmen. Was den Vorbehalt der Monroedoktrin angeht, so dürfte er über praktisch wirksame Zweifel erhaben sein.

Wie die Monroedoktrin in der Hand der Vereinigten Staaten liegt, so können sie auch gegenüber dem Kelloggpakt den Standpunkt einnehmen, der sich für eine Weltmacht von selbst versteht: daß sie selber es sind, die definieren, interpretieren und anwenden. Sie entscheiden, wann etwas Krieg ist oder ein friedliches Mittel internationaler Politik, ein friedliches Mittel zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit in einem Staat, der selber dazu nicht imstande ist, zum Schutze des Lebens und des Privateigentums, überhaupt zur Pazifizierung der Erde. Sollte das wirklich eintreten, so könnte der Kelloggpakt für die Erde eine ähnliche Funktion haben, wie sie die Monroedoktrin für den amerikanischen Kontinent gehabt hat. Alle Versuche, den Kelloggpakt der Völkerbundsatzung einzuverleiben, sind nicht gelungen und können nicht gelingen. In dem Kommentar zur Völkerbundsatzung von Schücking-Wehberg (3. Auflage 1931, S. 180) ist zu lesen: die Einarbeitung des Kelloggpaktes in die Völkerbundsatzung ist schwierig, denn der Kelloggpakt kennt „keine Sanktion, keine Organisation und keine Definition". Darum gerade handelt es sich nämlich, und immer wieder zeigt sich die große Überlegenheit, die erstaunliche politische Leistung der Vereinigten Staaten darin, daß sie sich allgemeiner, offen bleibender Begriffe bedienen. Ich möchte davor warnen, zu meinen,

es handele sich hier um eine inferiore Art von Schlauheit und Machiavellismus. Eine derartige Elastizität, eine derartige Fähigkeit, mit weiten Begriffen zu operieren und die Völker der Erde zu zwingen, sie zu respektieren, ist ein Phänomen von weltgeschichtlicher Bedeutung. Bei jenen entscheidenden politischen Begriffen kommt es eben darauf an, wer sie interpretiert, definiert und anwendet; wer durch die konkrete Entscheidung sagt, was Frieden, was Abrüstung, was Intervention, was öffentliche Ordnung und Sicherheit ist. Es ist eine der wichtigsten Erscheinungen im rechtlichen und geistigen Leben der Menschheit überhaupt, daß derjenige, der wahre Macht hat, auch von sich aus Begriffe und Worte zu bestimmen vermag. Caesar dominus et supra grammaticam: der Kaiser ist Herr auch über die Grammatik. Der Imperialismus schafft sich seine eigenen Begriffe, und ein falscher Normativismus und Formalismus führt nur dahin, daß am Ende niemand weiß, was Krieg und was Frieden ist. Nochmals möchte ich vor dem Mißverständnis warnen, als handele es sich hier um Dinge, die man beliebig machen könne. Es ist ein Ausdruck echter, politischer Macht, wenn ein großes Volk die Redeweise und sogar die Denkweise anderer Völker, das Vokabularium, die Terminologie und die Begriffe von sich aus bestimmt. Wir sind als Deutsche freilich in einer traurigen politischen Ohnmacht, nicht nur in der Welt, auch innerhalb Europas, und als Deutscher kann ich bei diesen Ausführungen über den amerikanischen Imperialismus nur das Gefühl haben, wie ein Bettler in Lumpen über die Reichtümer und Schätze von Fremden zu sprechen.

Wir müssen aber, wenn wir zum Schluß an unser eigenes, deutsches Schicksal denken dürfen, eine Folgerung aus der Wesenserkenntnis imperialistischer Methoden beachten. Bei einem geschichtlich bedeutungsvollen Imperialismus ist nicht nur die militärische und maritime Rüstung wesentlich, nicht nur der ökonomische und finanzielle Reichtum, sondern auch diese Fähigkeit, von sich aus den Inhalt politischer und rechtlicher Begriffe zu bestimmen. Diese Seite des Imperialismus — ich spreche hier nicht speziell vom amerikanischen — ist für ein in der Defensive stehendes Volk wie das deutsche sehr gefährlich, vielleicht noch gefährlicher als militärische Unterdrückung und ökonomische Ausbeutung. Ein Volk ist erst dann besiegt, wenn es sich dem fremden Vokabularium, der fremden Vorstellung von dem, was Recht, insbesondere Völkerrecht ist, unterwirft. Dann kommt zu der Ablieferung der Waffen noch die Ablieferung des eigenen Rechts hinzu. In der heutigen Lage Deutschlands hängt alles davon ab, den Schleier der Worte und Begriffe, der Juridifizierungen und Moralisierungen zu durchschauen, nicht in hämischer Kritik, aber auch nicht in dienstfertiger Unterwerfung unter fremde Begriffe und Forderungen „moralischer Abrüstung", die nichts weiter sind als Instrumente fremder Macht. Diese Art von Bewußtsein, dieses Gefühl dafür, daß auch Begriffe und Denkweisen Angelegenheiten einer politischen Entscheidung sein können, ist notwendig und muß immer wach bleiben. Denn wir unterwerfen uns keinem Imperialismus, weder dem amerikanischen, der uns

nicht unmittelbar benachbart und gefährlich ist, noch einem viel gefährlicheren und näheren Imperialismus, und wir wollen uns weder rechtlich, noch moralisch und geistig unterwerfen.

20. Schlußrede vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig (1932)

Gehalten am 17. Oktober 1932 vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig als Vertreter der Reichsregierung in dem Prozeß, den die am 20. Juli 1932 amtsenthobene geschäftsführende preußische Regierung Braun-Severing-Hirtsiefer und ihr sich anschließend die Landesfraktion des Zentrums und der Sozialdemokratie sowie die Länder Bayern und Baden gegen die Reichsregierung geführt haben.

Die „Formalien", von denen hier die Rede ist, sind in einem Prozeß vor dem Staatsgerichtshof keine bloßen Formalitäten, sondern sehr reale politische Dinge. Die Fragen: Wer ist das Land Preußen? Wer vertritt das Land Preußen? Wo ist heute Preußen? sind reale und hochpolitische Fragen. Dieser Prozeß ist infolgedessen gerade in den Fragen der Parteifähigkeit, der Prozeßführungsbefugnis, der Aktivlegitimation eigentlich an seinem Kernpunkt angekommen. Darum war es nicht böser Wille oder etwas Ähnliches, sondern sozusagen die Natur der Sache, daß sich gerade bei der Frage der sogenannten Formalien plötzlich wieder eine größere Intensität der Gegensätze herausstellte.

Nach Art. 19 der Reichsverfassung gibt es unter den drei dort genannten zulässigen Arten von Staatsgerichtshofprozessen nur eine, bei der das Reich erscheint; das ist der Prozeß eines Landes mit dem Reich. Ein Land klagt gegen das Reich oder das Reich klagt gegen ein Land — zwei „Staaten", wie Herr Kollege Nawiasky ganz richtig gesagt hat. Daraus folgt aber nicht, daß, wie er weiter gesagt hat, der Staatsgerichtshof ein „internationaler Gerichtshof" sei. Er sprach sogar vom sogenannten Weltgerichtshof, eine etwas übertriebene Bezeichnung für die bekannte Institution im Haag. Dieser permanente internationale Gerichtshof legt immerhin besonderes Gewicht auf das, was in seinem Statut anerkannt und in einer Reihe von Entscheidungen ausgesprochen ist, daß nämlich vor ihm nur Staaten als solche erscheinen. Hier jedoch erscheinen sogar Landtagsfraktionen, Arm in Arm mit dem Lande Bayern und dem Lande Baden (von Jan: Schrecklich!) Darin liegt schon eine große Verwirrung und Unstimmigkeit.

Die wichtigste Frage des Prozesses betrifft natürlich das Land Preußen. Das Land Preußen ist nicht verschwunden; es besteht noch; es ist da; es hat auch eine Regierung, eine kommissarische, vom Reichspräsidenten auf

Grund seiner verfassungsmäßigen Befugnis eingesetzte Landesregierung, die die Vertretungsbefugnis für das Land Preußen hat. Ist sie eine verfassungsmäßig eingesetzte Landesregierung, so ist damit die Frage der Vertretungsbefugnis für das Land Preußen beantwortet. Es ist präzis juristisch, korrekt und einwandfrei, was Herr Kollege Jacobi zum Ausdruck gebracht hat: nur auf Grund einer aus prozeßtechnischen Gründen denkbaren und zulässigen Fiktion erscheinen hier trotzdem noch die amtsenthobenen Minister, auf Grund einer Fiktion ihrer Vertretungsbefugnis ad hoc und für diesen Fall. Wogegen sich Kollege Bilfinger wandte — meiner Meinung nach mit Recht, und ich teile auch den Affekt, der ihn dabei trug — ist, daß in den Schriftsätzen und Ausführungen fortwährend versucht wird, aus jener Fiktion Schlüsse zur Hauptsache zu ziehen und zu sagen: Wenn ihr gelten laßt, daß wir überhaupt hier einen Prozeß führen, dann erkennt ihr an, daß wir die Vertretungsbefugnis für das Land Preußen haben, daß wir auch noch dem Reichsrat angehören und überhaupt alle möglichen weiteren Befugnisse haben. Nur dagegen wandte sich Herr Kollege Bilfinger. Die Frage ist demgegenüber nur: ist diese kommissarische Landesregierung verfassungsmäßig auf Grund von Art. 48 der Reichsverfassung vom Reichspräsidenten eingesetzt worden oder nicht? Ist sie es, so ist damit jede Vertretungsbefugnis, die mit dem früheren Amt der amtsenthobenen Minister verbunden war, erledigt. Wir wollen hier nicht in eine Erörterung und Vertiefung der Frage eintreten, was nun die früheren geschäftsführenden Minister, nachdem ihnen ihre Geschäftsbefugnis genommen ist, dann eigentlich noch sind, oder in die noch schwierigere Frage, wie man einen solchen früheren geschäftsführenden Minister, dem man seine Geschäftsführungsbefugnis genommen hat, zu titulieren habe. Das Reich hat von Anfang an betont, daß es sich hier um eine vorübergehende Suspension einer geschäftsführenden Landesregierung handelt, wobei immer zu beachten bleibt: geschäftsführende Regierung höchst eigener Art, denn diese geschäftsführende Preußische Regierung hat ja ihr Dasein überhaupt nur dem bekannten Kunstgriff der Geschäftsordnungsänderung vom 12. April zu verdanken. Das erschwert noch die Konstruktion dieses höchst eigenartigen Gebildes, als das die am 20. Juli 1932 vom Reichspräsidenten ihres Amtes enthobene preußische Landesregierung sich jetzt darstellt. Die Frage bleibt aber einfach die: Ist es verfassungsmäßig möglich, einem Land von Reichs wegen eine kommissarische Landesregierung zu geben?

Hier sind Vorwürfe gegen die Reichsregierung erhoben worden und ist von „sich verstecken", „sich drücken", „Deckung nehmen" und ähnlichem die Rede gewesen. Ich will das nicht aufnehmen und bleibe bei der Frage: Kann sich eine amtsenthobene Landesregierung von der Eigenart der preußischen geschäftsführenden Regierung gegenüber den verfassungsmäßigen Einwirkungsmöglichkeiten des Reichs auf die Selbständigkeit des Landes Preußen berufen? Diese sogenannte Landesregierung ist gar nicht mehr das Land Preußen. Auf Grund der Reichsverfassung

hat der Reichspräsident gewisse Einwirkungsmöglichkeiten, denen Art. 17 als selbständige Zuständigkeitsnorm — wie jetzt auch Walter Jellinek ausdrücklich festgestellt hat — nach dem Übergang der vollziehenden Gewalt nicht entgegensteht. Zur vollziehenden Gewalt des Landes gehört auch eine Organisationsgewalt, früher des Königs, jetzt des Staatsministeriums. Wenn nun auf Grund reichsverfassungsmäßiger Einwirkungsmöglichkeiten vom Reich her die Einsetzung eines Ersatzorgans, einer kommissarischen, die Geschäfte führenden Landesregierung zulässig ist, so ist dieses, falls im übrigen die verfassungsmäßigen Voraussetzungen gegeben sind, eben die geschäftsführende Landesregierung und niemand anders. Sie ist vertretungsbefugt, und es ist überhaupt kein Argument, hier die Selbständigkeit des Landes, die überhaupt niemals in Frage gestellt gewesen ist, geltend zu machen. Wenn hier jemand „Deckung nimmt", so ist es die frühere geschäftsführende, nun ihres Amtes enthobene Regierung, die sich mit dem Lande Preußen identifiziert — mit welcher inneren Berechtigung, brauche ich nicht zu erörtern — und die nun fortwährend mit der Selbständigkeit des Landes Preußen, mit unveräußerlichen, unantastbaren Rechten des Landes und dergleichen kommt.

Es scheint mir bei den bundesstaatsrechtlichen Erörterungen folgendes Wichtige übersehen worden zu sein: der Reichspräsident, der auf Grund des Art. 48 verschiedenartige Befugnisse hat, kann und muß nötigenfalls diese Befugnisse auch im Interesse der Selbständigkeit des Landes ausüben. Der Fall ist durchaus denkbar, daß nur auf diese Weise die Selbständigkeit des Landes überhaupt gerettet werden kann. Denn eine der größten und schlimmsten Gefahren für unser bundesstaatliches System, für den Föderalismus und für die Selbständigkeit der Länder liegt doch gerade darin, daß über die Länder hinweggehende, straff organisierte und zentralisierte politische Parteien sich des Landes bemächtigen, ihre Agenten, ihre Bediensteten in eine Landesregierung hineinsetzen (Professor Heller: Das ist unerhört!) und so die Selbständigkeit des Landes gefährden. Von dieser Seite, von den Parteien her droht sogar eine ganz besondere Gefahr fortwährender Funktionsstörungen, fortwährender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und auch Nichterfüllung von Pflichten des Landes gegenüber dem Reich. Wenn nun dieser Fall eintritt — ich spreche ganz abstrakt — und der Reichspräsident sich gezwungen sieht, vorzugehn, so ist das überhaupt kein Widerspruch zur Selbständigkeit des Landes. (Widerspruch.) Ich glaube, Herr Kollege Nawiasky wird mir zugeben, daß es Parteien gibt, die eine Gefahr für die Selbständigkeit eines Landes bedeuten. Die Bayerische Volkspartei ist hier in der ganz singulären Lage, daß sie das Gegenteil einer Gefahr für die Selbständigkeit Bayerns bedeutet. Es gibt aber auch andere Parteien. (von Jan: Aber wir würden mit den Parteien selbst fertig werden!) Das ist Ihr Vorzug, Ihre Besonderheit, und wir wollen hoffen, daß Sie nicht eines Tages in die Lage kommen, Gott dafür zu danken, daß es Einwirkungsmöglichkeiten des Reichspräsidenten nach Art. 48 gibt.

Also ist die einzige Frage: Kann vom Reich her in der geschehenen Weise auf ein Land eingewirkt werden?

Der Gegensatz unitarisch und föderalistisch darf überhaupt nicht schlagwortartig mit anderen Gegensätzen in Verbindung gebracht werden. Entscheidend scheint mir zu sein: wenn der Reichspräsident von seiner verfassungsmäßigen Befugnis gegenüber einem Lande Gebrauch gemacht, eine solche kommissarische Landesregierung eingesetzt und die andere Landesregierung suspendiert hat, dann ist die Frage der Vertretungsbefugnis erledigt, dann weiß man, wer die geschäftsführende aktive Landesregierung ist. Hier die Selbständigkeit des Landes als solche geltend zu machen, ist eine offenbare Verwirrung. Es sind hier verschiedentlich Bilder, Vergleiche origineller Art gebraucht worden. Ich darf mir vielleicht auch einmal erlauben, anschaulich zu werden, und ganz allgemein, nicht mit Bezug auf diesen besonderen Fall, folgendes zur Klärung des, wie mir scheint, einfachen Sachverhalts festzustellen. Wenn tatsächlich einmal der Bock zum Gärtner gemacht worden ist und es sich darum handelt, ihn zu beseitigen, so kann man alles mögliche geltend machen, aber nur das eine nicht, die Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Gartens! Das ist der Fall einer vom Reichspräsidenten suspendierten Landesregierung. Sie kann sich nicht auf die Selbständigkeit des Landes als solchen berufen. Eine vom Reich eingesetzte kommissarische Regierung ist selbstverständlich keine normale Regierung, ebensowenig wie eine Geschäftsregierung oder gar eine Geschäftsregierung wie die ihres Amtes enthobene Preußische Regierung, mit dem Odium des 12. April belastet, eine normale Regierung ist.

Zwei Schlagworte oder Stichworte möchte ich noch kurz abtun. Es ist einmal das Wort vom „Hüter der Verfassung" gefallen, und zwar ist mit besonderer Betonung und vielleicht auch polemischer Wendung vom Herrn Kollegen Nawiasky gesagt worden: der Staatsgerichtshof ist der Hüter der Verfassung. Niemand bestreitet das; er ist der Hüter der Verfassung. Aber er ist und bleibt ein Gerichtshof und ist auf die vom Herrn Kollegen Jacobi sehr eindringlich und, wie mir scheint, überzeugend entwickelten Besonderheiten dieser Justizförmigkeit und Gerichtsförmigkeit angewiesen. Der Staatsgerichtshof hat nur den gerichtlichen und justizförmigen Schutz der Verfassung. Da eine Verfassung ein politisches Gebilde ist, bedarf es außerdem noch wesentlicher politischer Entscheidungen, und in dieser Hinsicht ist, glaube ich, der Reichspräsident der Hüter der Verfassung, und gerade seine Befugnisse aus Art. 48 haben sowohl für die föderalistischen als auch für die anderen Bestandteile der Verfassung vor allem den Sinn, einen echten politischen Hüter der Verfassung zu konstituieren. Wenn er in dieser Eigenschaft eine kommissarische Landesregierung einsetzt, so handelt er ebenfalls als Hüter der Verfassung auf Grund der seinem politischen Ermessen anheimgegebenen, im wesentlichen politischen Entscheidung innerhalb gewisser Grenzen, die wir hier festgestellt haben. Aber es bleibt seine politische Entscheidung, um die es sich dabei handelt. Damit ist gleichzeitig auch die

für Art. 19 der Reichsverfassung wichtige Frage beantwortet, wer das Land in einem solchen Falle vertritt. Die Vertretung des Landes Preußen, die auf Grund eines solchen Aktes des Reichspräsidenten von der kommissarischen Regierung vorgenommen wird, hat ihre gute, feste Rechtsgrundlage in der Reichsverfassung sowohl, als auch in der von ihr ergänzten Landesverfassung.

Das zweite Wort, das öfters hier wiederkehrte, war das Wort von der aus der Staatlichkeit folgenden Ehre und Dignität Preußens. Hierzu möchte ich folgendes sagen: Herr Ministerialdirektor Brecht hat es für gut gehalten, heute morgen in seiner Schlußzusammenfassung daran zu erinnern, daß der Herr Reichspräsident im Jahre 1866 als preußischer Offizier ins Feld gezogen ist. Was war 1866 los? Eine Bundesexekution des Deutschen Bundes gegen Preußen. Und der Herr Reichspräsident stand als preußischer Offizier auf der preußischen Seite und verteidigte Preußen gegen diese Bundesexekution. Wenn derselbe Mann, der damals Preußen gegen eine Exekution verteidigt hat, sich jetzt entschließen muß, gegen dasselbe Preußen eine Reichsexekution anzuordnen, so ist das ein bedeutungsvoller, erstaunlicher Vorgang, dessen man sich doch einen Augenblick bewußt werden sollte. Denn hier zeigt sich, daß sich etwas geändert hat. Die Exekution hat jetzt nicht den Sinn, das Land zu vernichten und seine Existenz zu zerstören, sondern im Gegenteil Preußen vor Gefahren zu schützen, die gerade diesem Staat und diesem Lande drohten. Wenn hier so viel von der Staatlichkeit, der Dignität und der Ehre Preußens gesprochen wird, so darf ich doch endlich mir selber die Frage stellen — ich stelle sie niemand anders, ich stelle sie aber hier in aller Öffentlichkeit mir selbst: Wo ist denn dieses alles, die Dignität und die Ehre Preußens, besser aufgehoben: bei den am 20. Juli ihres Amtes enthobenen, geschäftsführenden Ministern, die nur noch dank dem Kunstgriff vom 12. April geschäftsführende Minister waren (Zuruf: Situationsjurisprudenz!) oder bei dem Reichspräsidenten von Hindenburg? Diese Frage ist für mich nicht schwer zu beantworten. Es ist wahr, Preußen hat seine Ehre und seine Dignität, aber der Treuhänder und der Hüter dieser Ehre ist heute das Reich.

21. Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland (Januar 1933)

Vor zehn Jahren versicherten bewährte Autoren und Führer aller Art, daß man nur die Politik und die Politiker abzuschaffen brauche, um alle schwierigen Probleme gelöst zu haben. Die radikale „Entpolitisierung" sollte darin bestehen, daß technische, wirtschaftliche, juristische oder andere Sachverständige nach angeblich rein technischen, rein wirtschaftlichen, rein juristischen, kurz nach rein „sachlichen" Gesichtspunkten alle bisher politischen Fragen zu entscheiden hatten. Zahlreiche Aufsätze und Broschüren haben das in den Jahren 1919 bis 1924 als einzige Bedingung universaler Glückseligkeit verkündet. Inzwischen haben wir viele Sachverständigen- und Technikerkonferenzen kennengelernt. Ganze Gebirge wertvollsten Materials und sachkundigster Gutachten lagern in Genf, in Berlin, in vielen anderen Städten der Erde, und unter ihrer Art von Sachlichkeit wurde die Entscheidung der Fragen einfach verschüttet. Es hatte sich bald herausgestellt, daß diese „Entpolitisierung" ein brauchbares politisches Material ist, um unangenehme Probleme und notwendige Änderungen zu vertagen, einen widersinnigen status quo zu konservieren und jeden entschiedenen Änderungswillen sich leerlaufen zu lassen.

Nach solchen Erfahrungen mit der gänzlichen „Nichtpolitik" mußte die Erkenntnis durchdringen, daß alle Probleme potentiell politische Probleme sind. Wir haben dann in Deutschland praktisch eine Politisierung aller wirtschaftlichen, kulturellen, religiösen und sonstigen Bereiche des menschlichen Daseins erlebt, wie sie dem Denken des 19. Jahrhunderts unbegreiflich gewesen wäre. Insbesondere schien, nachdem man einige Jahre versucht hatte, den Staat zu ökonomisieren, jetzt umgekehrt die Wirtschaft gänzlich politisiert zu sein. Jetzt glaubte man die wirksame und einleuchtende Formel vom totalen Staat zu begreifen, und heute sind manche sogar schon wieder darüber hinaus und haben den „totalen Staat" bereits widerlegt und geistig überwunden. Sehen wir uns aber statt der Propaganda und der Literatur einmal die wirkliche Lage an.

I.

Es gibt einen totalen Staat. Man kann den „totalen Staat" mit irgendwelchen Empörungs- und Entrüstungsschreien als barbarisch, sklavisch, undeutsch oder unchristlich von sich weisen, die Sache selbst ist damit nicht aus der Welt geschafft. Jeder Staat ist bestrebt, sich der Machtmittel zu bemächtigen, die er zu seiner politischen Herrschaft braucht. Es ist sogar das sichere Kennzeichen des wirklichen Staates, daß er das tut. Auch stehen wir alle unter dem Eindruck der gewaltigen Machtsteigerung, die heute

jeder Staat durch die Steigerung der Technik, namentlich der militärtechnischen Machtmittel, erfährt. Selbst einem kleinen Staat und seiner Regierung verleihen die modernen technischen Mittel eine solche Einwirkungsmöglichkeit, daß daneben die alten Vorstellungen sowohl von staatlicher Macht als auch vom Widerstand gegen sie verblassen. Gegen den totalen Staat hilft nur eine ebenso totale Revolution. Überlieferte Bilder von Straßenaufläufen und Barrikaden erscheinen angesichts dieser neuzeitlichen Machtmöglichkeiten als ein Kinderspiel. Jede politische Macht ist gezwungen, die neuen Waffen in die Hand zu nehmen. Hat sie dazu nicht die Kraft und den Mut, so wird sich eine andere Macht oder Organisation finden, und das ist dann eben wieder die politische Macht, d. h. der Staat.

Durch die Steigerung der technischen Mittel ist insbesondere die Möglichkeit, ja Notwendigkeit einer Massenbeeinflussung gegeben, die umfassender sein kann als alles, was die Presse und andere überlieferte Mittel der Meinungsbildung zu bewirken vermochten. Heute herrscht in Deutschland noch eine weite Preßfreiheit. Trotz aller Notverordnungen ist dieser Spielraum der „freien Meinungsäußerung", in Wirklichkeit der Parteiagitation und der propagandistischen Massenbearbeitung, sehr groß und denkt man nicht an Pressezensur. Auf die neuen technischen Mittel, Film und Rundfunk, dagegen muß jeder Staat selbst die Hand legen. Es gibt keinen noch so liberalen Staat, der über das Film- und Lichtspielwesen und den Rundfunk nicht mindestens eine intensive Zensur und Kontrolle für sich in Anspruch nimmt. Kein Staat kann es sich leisten, diese neuen technischen Mittel der Nachrichtenübermittlung, Massenbeeinflussung, Massensuggestion und Bildung einer „öffentlichen", genauer: kollektiven Meinung einem andern zu überlassen. Hinter der Formel vom totalen Staat steckt also die richtige Erkenntnis, daß der heutige Staat neue Machtmittel und Möglichkeiten von ungeheurer Intensität hat, deren letzte Tragweite und Folgewirkung wir kaum ahnen, weil unser Wortschatz und unsere Phantasie noch tief im 19. Jahrhundert stecken.

Der totale Staat in diesem Sinne ist gleichzeitig ein besonders starker Staat. Er ist total im Sinne der Qualität und der Energie, so, wie sich der faschistische Staat einen „stato totalitario" nennt, womit er zunächst sagen will, daß die neuen Machtmittel ausschließlich dem Staat gehören und seiner Machtsteigerung dienen. Ein solcher Staat läßt in seinem Innern keinerlei staatsfeindliche, staatshemmende oder staatszerspaltende Kräfte aufkommen. Er denkt nicht daran, die neuen Machtmittel seinen eigenen Feinden und Zerstörern zu überliefern und seine Macht unter irgendwelchen Stichworten, Liberalismus, Rechtsstaat oder wie man es nennen will, untergraben zu lassen. Ein solcher Staat kann Freund und Feind unterscheiden. In diesem Sinne ist, wie gesagt, jeder echte Staat ein totaler Staat; er ist es, als eine societas perfecta der diesseitigen Welt, zu allen Zeiten gewesen; seit langem wissen die Staatstheoretiker, daß das Politische das Totale ist, und das Neue sind nur die neuen technischen Mittel, über deren politische Wirkungen man sich klar sein muß.

Nun gibt es aber noch eine andere Bedeutung des Wortes vom totalen Staat, und das ist leider diejenige, die für die Zustände des heutigen Deutschland zutrifft. Diese Art totaler Staat ist ein Staat, der sich unterschiedslos in alle Sachgebiete, in alle Sphären des menschlichen Daseins hineinbegibt, der überhaupt keine staatsfreie Sphäre mehr kennt, weil er überhaupt nichts mehr unterscheiden kann. Er ist total in einem rein quantitativen Sinne, im Sinne des bloßen Volumens, nicht der Intensität und der politischen Energie. Der heutige pluralistische Parteienstaat in Deutschland hat diese Art des totalen Staates entwickelt. Sein Volumen ist ungeheuer ausgedehnt. Er interveniert in alle möglichen Angelegenheiten und auf allen Gebieten des menschlichen Daseins, nicht nur in die Wirtschaft, für welche Erwin von Beckerath mit Recht sagt, daß der totale Staat im Sinne einer Vermischung von Staat und Wirtschaft „eine mit Händen greifbare Realität" sei, sondern auch in kulturelle und gesellige Dinge, die man sonst gern für „rein private" Angelegenheiten ausgibt. Warum soll der Staat nicht wirtschaftliche, kulturelle und andere Unternehmungen subventionieren, da wir doch alle, auf dem Weg über die Partei, der Staat selber sind, und warum soll ein Gesangverein nicht gute Beziehungen zum Staate, d. h. zu gewissen Parteien und Fonds, unterhalten können? Dieses kostbare Warum nicht? ist die ganze Staatstheorie des pluralistischen Parteienstaates und die geistige Grundlage seiner Totalität. Das ist natürlich eine Totalität nur im Sinne des bloßen Volumens und das Gegenteil von Kraft oder Stärke. Der heutige deutsche Staat ist total aus Schwäche und Widerstandslosigkeit, aus der Unfähigkeit heraus, dem Ansturm der Parteien und der organisierten Interessenten standzuhalten. Er muß jedem nachgeben, jeden zufriedenstellen, jeden subventionieren und den widersprechendsten Interessen gleichzeitig zu Gefallen sein. Seine Expansion ist die Folge, wie gesagt, nicht seiner Stärke, sondern seiner Schwäche.

II.

Näher gesehen, haben wir heute in Deutschland überhaupt keinen totalen Staat, sondern eine Mehrzahl totaler Parteien, die jede in sich die Totalität zu verwirklichen suchen, in sich ihre Mitglieder total erfassen möchte und die Menschen von der Wiege bis zur Bahre, vom Kleinkindergarten über den Turnverein und Kegelklub bis zum Begräbnis- und Verbrennungsverein begleiten, ihren Anhängern die richtige Weltanschauung, die richtige Staatsform, das richtige Wirtschaftssystem, die richtige Geselligkeit von Partei wegen liefern und dadurch das ganze Leben des Volkes total politisieren und die politische Einheit des deutschen Volkes parzellieren. Parteien alten liberalen Stils, die als bloße „Meinungsparteien" einer solchen Organisation und Totalität nicht fähig sind, geraten in Gefahr, zwischen den Mühlsteinen der modernen, in sich totalen Parteien zerrieben zu werden. Der Zwang zur totalen Politisierung scheint unentrinnbar. Keine Parteiorganisation kann sich ihm entziehen. Die rücksichtslos totalen Parteien bestimmen den Typus und treiben die andern viertel-, halb- oder

dreivierteltotalen Parteien zur Konsequenz des erfolgreichen Typus. Vor jeder Dezision eines konsequenten Nationalismus oder Sozialismus oder Atheismus erscheinen die lavierenden Halbheiten als hilflose Kleinigkeiten.

Das Nebeneinander mehrerer solcher totaler Gebilde, die auf dem Wege über das Parlament den Staat beherrschen und ihn, solange es pluralistisch zugeht, zum Objekt ihrer Kompromisse machen, ist die Ursache jener merkwürdigen quantitativen Ausdehnung des Staates. Zwischen den Staat und seine Regierung auf der einen und die Masse der Staatsbürger auf der anderen Seite hat sich heute ein sehr festes durchorganisiertes, aber pluralistisches Nebeneinander mehrerer totaler Parteien eingeschoben und handhabt das Monopol der Politik, das erstaunlichste aller Monopole. Aller politischer Wille, alle Umschaltung der Interessen, die es selbstverständlich geben muß, in den Staatswillen, ist auf den Weg über einen Parteiwillen angewiesen. Nur ist die heutige Partei etwas anderes als die alte liberale Meinungspartei. Sie ist, wie Otto Koellreutter schon seit langem festgestellt hat, eine aktivistische Partei, sie benutzt die der opinion zugedachten liberalen Freiheiten und alle legalen Möglichkeiten, Einrichtungen und Befugnisse einer liberalen Verfassung kaltblütig als Instrument ihrer Aktion und zwingt auch die bisher liberalen Parteien zu dieser verfassungzerstörenden Wandlung. Der Zwang, sich ihrem politischen Monopol zu unterwerfen, unter dem heute jedes Lebensgebiet und jede größere Menschengruppe in Deutschland steht, verändert und verfälscht alle Einrichtungen der Weimarer Verfassung. Wichtiger als jedes wirtschaftliche Monopol ist dieses politische Monopol einer Reihe von starken politischen Organisationen, die eine Regierung nur unter der Bedingung tolerieren, daß der Staat ihr Ausbeutungsobjekt bleibt.

Das eigentliche Instrument dieses politischen Monopols — oder, da es sich um einen pluralistischen Staat handelt, dieses „Polypols" — ist die Aufstellung der Kandidatenliste. Das Ergebnis jeder Wahl hängt von der Kandidatenliste ab. Die Masse der Wähler kann keinen Kandidaten von sich aus aufstellen, und der Regierung fehlt das selbstverständlichste und natürlichste Recht einer Regierung, nämlich das jus agendi cum populo. Damit ist die große Masse der angeblichen „Wähler" und der Volkswille selbst restlos durch etwa fünf Parteilisten parzelliert. Die Wahl ist entgegen der Verfassung, die eine direkte Wahl verlangt, längst keine direkte Wahl mehr. Der Abgeordnete wird von der Partei ernannt, nicht vom Volk gewählt. Die sogenannte Wahl ist eine durchaus mittelbare Stellungnahme der „Wähler" zu einer Parteiorganisation. Daß von unmittelbarer Wahl heute nicht mehr die Rede sein kann, hat sich als eine unbestreitbare Erkenntnis heute allgemein durchgesetzt. Ich behaupte aber, daß der Vorgang, wie er sich heute abspielt, überhaupt keine Wahl mehr ist. Denn was geht vor sich? Fünf Parteilisten, auf eine höchst geheime, okkulte Weise entstanden, von fünf Organisationen diktiert, erscheinen. Die Massen begeben sich sozusagen in fünf bereitstehende Hürden, und die statistische Aufnahme dieses Vorganges nennt man „Wahl". Was ist das in der Sache?

Man sollte sich diese Frage doch endlich einmal deutlich zum Bewußtsein bringen, ehe Deutschland an derartigen Methoden politischer Willensbildung zugrunde gegangen ist. Es ist in der Sache eine geradezu phantastische Option zwischen fünf untereinander völlig unvereinbaren, völlig entgegengesetzten, in ihrem Nebeneinander sinnlosen, aber jedes in sich geschlossenen und in sich totalen Systemen mit fünf entgegengesetzten Weltanschauungen, Staatsformen und Wirtschaftssystemen. Zwischen fünf organisierten Systemen, von denen jedes in sich total ist und jedes, konsequent zu Ende gedacht, das andere aufhebt und vernichtet, also z. B. zwischen Atheismus oder Christentum, gleichzeitig zwischen Sozialismus oder Kapitalismus, gleichzeitig etwa zwischen Monarchie oder Republik, zwischen Moskau, Rom, Wittenberg, Genf und Braunem Haus und ähnlichen inkompatiblen Freund-Feind-Alternativen, hinter denen feste Organisationen stehen, soll ein Volk mehrmals im Jahre optieren! Wer sich klarmacht, was das bedeutet, wird nicht mehr erwarten, daß aus einer solchen Prozedur eine handlungs- und aktionsfähige, auch nur lose zusammenhaltende, für eine politische Willensbildung geeignete Mehrheit hervorgehen könnte. Ein solcher Vorgang bedeutet nur, daß der Volkswille sofort an seiner Quelle in fünf Kanäle und nach fünf verschiedenen Richtungen abgeleitet wird, so daß er niemals zu einem Strom zusammenfließen kann. Das Ergebnis sind immer nur fünf verschiedene Volksteile mit fünf verschiedenen politischen Systemen und Organisationen, die sich in ihrem zusammenhanglosen, ja, feindlichen Nebeneinander gegenseitig zu besiegen oder zu betrügen suchen und, zu jeder positiven Arbeit unfähig, sich immer nur im Negativen begegnen und höchstens einmal — wie bei Mißtrauensbeschlüssen, Aufhebungsverlangen, Amnestieforderungen oder bei dem verfassungsändernden Gesetz über die Stellvertretung des Reichspräsidenten vom 17. Dezember 1932 — in einem Nullpunkt treffen.

Mit solchen Methoden politischer Willensbildung sind wir in den Zustand eines quantitativ totalen Staates hineingeraten, der nichts mehr unterscheiden kann, weder Wirtschaft und Staat, noch Staat und sonstige Sphären menschlichen und sozialen Daseins. Die Wahl ist keine Wahl mehr, der Abgeordnete kein Abgeordneter mehr, wie ihn die Verfassung sich denkt. Er ist nicht der unabhängige, gegenüber Parteiinteressen das Wohl des Ganzen vertretende freie Mann, sondern ein in Reih und Glied marschierender Funktionär, der seine Befehle außerhalb des Parlaments erhält und für den die Beratung in der Vollversammlung des Parlaments zur leeren Farce werden muß. Wie der Abgeordnete kein Abgeordneter, ist das Parlament kein Parlament mehr. Auf dem demokratischen System der Weimarer Verfassung lastet ein solches Parlament mit seiner gleichzeitig machtunfähigen und machtzerstörenden Negativität wie ein körperlich und geistig kranker Monarch auf den Einrichtungen und dem Bestand einer Monarchie. Der heutige deutsche Reichstag ist kein Reichstag im Sinne der Weimarer Verfassung; der heutige deutsche Reichsrat, in dem sich mehr geschäftsführende als normale Landesregierungen treffen, in dem für das

Land Preußen, also zwei Drittel des Deutschen Reiches, amtsenthobene Minister einer früher geschäftsführenden Regierung erscheinen, kein Reichsrat im Sinne der Weimarer Verfassung. Auch das Mißtrauensvotum ist kein Mißtrauensvotum in Sinne eines parlamentarischen Regierungssystems, denn ihm entspricht heute weder die Fähigkeit noch die Bereitschaft, eine handlungsfähige und verantwortungsbewußte Regierung zu bilden. Alle diese Verfassungseinrichtungen sind hinfällig geworden und gänzlich denaturiert, alle legalen Befugnisse, selbst alle Auslegungsmöglichkeiten und Argumente sind instrumentalisiert und werden taktische Mittel des Kampfes jeder Partei gegen jede andere und aller Parteien gegen Staat und Regierung. Hätte nicht die eine letzte Säule der Weimarer Verfassungsordnung, der Reichspräsident und seine aus vorpluralistischen Zeiten stammende Autorität, bisher standgehalten, so wäre wahrscheinlich das Chaos auch in aller Sichtbarkeit und in der äußerlichen Erscheinung bereits vorhanden und selbst der Schein der Ordnung verschwunden.

22. Reich — Staat — Bund (1933)

Antrittsvorlesung gehalten an der Kölner Universität am 20. Juni 1933

Das Lehrfach des öffentlichen Rechts nimmt mit besonderer Unmittelbarkeit am Leben der Völker und der Staaten teil. Es ist daher seit zwei Jahrzehnten von der gleichen schnellen Entwicklung und Bewegung erfaßt, die unsere ganze Welt ergriffen hat. Dieses Fach steht auch in seiner wissenschaftlichen Besonderheit in größter existentieller Nähe zum Schicksal der Völker und Staaten. Gegensätze der Lehrmeinungen erscheinen sofort als politische Gegensätze. Es gibt kein wissenschaftliches Resultat der Lehre des öffentlichen Rechts, das nicht sofort von der einen gegen die andre Seite praktisch verwertet werden könnte, und der Kampf der Argumente geht unmittelbar über in den politischen Kampf der Völker und Parteien. So hat dieses Fach auf eine oft sehr gefährliche, lebensgefährliche Weise Aktualität und Interesse.

Jeder Gelehrte eines solchen Fachs, der sich jener Besonderheit und der darin liegenden wissenschaftlichen Verantwortung bewußt ist, kennt auch diese Gefahr. Manche haben eine Zeitlang gehofft, die gesicherten Zustände der Vorkriegszeit würden bald zurückkehren, und die ungefährliche Ruhe, die damals wenigstens scheinbar herrschte, lasse sich zurückgewinnen. Sie verwechseln die Sekurität eines ganz bestimmten politischen Zustandes mit der Objektivität und Sachlichkeit des Denkens über diesen Zustand. Es ist heute bereits so, daß alle Versuche, in eine problemlose Sicherheit zu entweichen, uns als eine Abdankung, als ein Verzicht auf die Wissenschaft des öffentlichen Rechts erscheinen. Die Flucht aus der Problematik der Zeit in eine unproblematische Vergangenheit oder in eine beziehungs- und gegenstandslose Reinheit, hat nicht einmal mehr den Schein der Wissenschaftlichkeit für sich. Der Weg, der vom konkret gegenwärtigen Leben wegführt, kann nur dorthin führen, wo Tote über Totes reden.

Wenn ich hier über Reich, Staat und Bund spreche, so gebrauche ich drei Worte, deren jedes in höchstem Maße gleichzeitig geschichtsmächtig und gegenwartserfüllt ist, die ich aber vorsätzlich und ausdrücklich als Begriffe behandle. Daraus könnte das Mißverständnis entstehen, als wollte ich in falscher Abstraktion von leeren Formen reden und die traurige Sache betreiben, die man mit einem Schimpfwort als „Begriffsjurisprudenz" bezeichnet. Es gibt allerdings viele solche in einem schlechten Sinne abstrakte Begriffe. Es gibt aber auch andere lebensvolle und wesenhafte Begriffe, und es gehört eben zur Aufgabe der Wissenschaft des öffentlichen Rechts, echte Begriffe zu erkennen und auszuprägen. Im politischen Kampf sind Begriffe und begrifflich gewordene Worte alles andere als leerer Schall. Sie sind Ausdruck scharf und präzis herausgearbeiteter Gegensätze und Freund-Feind-Konstellationen. So verstanden, ist der unserm Bewußtsein zugängliche Inhalt der Weltgeschichte zu allen Zeiten ein Kampf um Worte und Begriffe gewesen. Das sind natürlich keine leeren, sondern energiegeladene Worte und Begriffe und oft sehr scharfe Waffen. Leer und im schlechten Sinne abstrakt werden sie erst, wenn die Kampflage und der Streitgegenstand entfallen und uninteressant geworden sind. Ich erinnere Sie an den Kampf um die Formel „von Gottes Gnaden"; oder z. B. an die Überlegungen, die man im Winter 1870/71 darüber angestellt hat, ob man dem Bundespräsidenten des Bismarckschen Reiches den Titel „Kaiser der Deutschen", „Kaiser von Deutschland" oder „Deutscher Kaiser" geben solle. Ich erinnere ferner an den unvermeidlichen Streit um die sog. Formalien bei allen großen politischen Prozessen, um die Frage, wer vor einem Staatsgerichtshof oder vor einem internationalen Gericht parteifähig ist, wer aktiv legitimiert, interventionsberechtigt usw. Scheinbar kleine Abweichungen in der begrifflichen Fassung können hier von unabsehbarer praktischer Tragweite werden. In diesem ganz praktischen Sinne einer konkret verstandenen Begrifflichkeit erscheint die ganze deutsche Leidensgeschichte des letzten halben Jahrtausends als die Geschichte der drei Begriffe „Reich, Staat, Bund".

Der Begriff des Staates hat das alte Reich zerstört. Wenn Pufendorff im 17. Jahrhundert das Reich als ein Monstrum bezeichnet, so will er damit sagen, daß es kein Staat ist. Der Begriff des Staates und der staatlichen Souveränität erscheint ihm juristisch begreiflich und ohne weiteres plausibel. Reich dagegen ist unbegreiflich und juristisch sinnlos geworden, eben weil der Begriff des Staates gesiegt hat. Auf dem Boden des Deutschen Reiches entwickeln sich Staaten, und die juristisch-dezisionistische Überlegenheit des Staatsbegriffs gegenüber dem Reichsbegriff erscheint der rechtswissenschaftlichen Begriffsbildung so groß, daß der Staatsbegriff das

Reich von innen heraus sprengt. Seit dem 18. Jahrhundert gibt es überhaupt kein Reichsrecht mehr, sondern nur noch Staatsrecht. Das Reich wird nur noch als ein aus Staaten zusammengesetzter Staat oder als ein „System von Staaten" begriffen. Die Schrift des jungen Hegel aus dem Jahre 1802 über „Die Verfassung des Deutschen Reiches" beginnt mit dem lapidaren Satz „Deutschland ist kein Staat mehr." Daß es kein Staat mehr ist, ist der Grund, warum es „nicht mehr begriffen werden kann". Der deutsche Staat hat das alte Deutsche Reich zerstört. Der Staatsbegriff war der eigentliche Feind des Reichsbegriffs. Das Recht wird Staatsrecht und staatliches Recht. Sogar die Philosophie wird Staatsphilosophie, und der größte Philosoph, Hegel, flüchtet aus dem unbegreifbar gewordenen Reich in einen um so einleuchtender gewordenen Begriff des Staates.

Es ist für die Geschichte des Reichsgedankens von großer Bedeutung, daß damals sofort auch zwei neue Reiche entstanden, das französische Gegenreich Napoleons I. und das Ersatzreich der habsburgischen Monarchie; jenes offensiv und expansiv, dieses defensiv und konservativ. Es ist aber ebenso wichtig, daß um dieselbe Zeit nach 1806 die eigentliche Staatlichkeit Preußens sich um so klarer und intensiver entwickelt, während das übrige, das sog. dritte Deutschland, ein Bund von Staaten wurde. Vergessen wir nie, daß das ganze sog. föderalistische Staatsrecht des 19. Jahrhunderts mit allen seinen Antithesen von Staatenbund und Bundesstaat, Völkerrecht und Staatsrecht, Vertrag und Verfassung in der Zeit des Rheinbundes entstanden ist. Die deutschen Staaten, die als Staaten das Reich gesprengt haben, erklären bei ihrem Austritt am 1. August 1806, daß sie einen „den neuen Zuständen angemessenen Bund" gründen, zum Schutz der staatlichen Souveränität und Unabhängigkeit der Bundesmitglieder und unter dem Protektorat und der Garantie des Kaisers der Franzosen. Die staats- und verfassungsrechtliche Literatur der Rheinbundzeit konstruiert sofort ein Reichssystem. Und was für ein Reich! Von Carl Salomo Zachariä (Das Staatsrecht der rheinischen Bundesstaaten und der Bundesstaaten, Heidelberg 1810, S. 129) wird folgendes Bild ausgemalt: Sämtliche europäische Staaten zerfallen in zwei Klassen, in solche, die „Mitglieder des großen europäischen Staatenvereins sind, an dessen Spitze der Kaiser der Franzosen, teils als vertragsmäßiger Protektor des Bundes, teils als Haupt der Kaiserlichen Familie steht, und in Staaten, die diesem europäischen Staatenverein nicht beigetreten sind". Unter die Staaten der ersten Klasse, also in den großen europäischen „Staatenverein" des Kaisers der Franzosen, gehören Spanien, die italienischen Staaten, Holland, die Schweiz, das Herzogtum Warschau und die rheinischen Bundesstaaten. Die anderen europäischen Staaten sind ihm entweder alliiert und befreundet: Preußen, Österreich und Dänemark; oder sie sind Feinde des europäischen Bundes: England und seine Bundesgenossen. Der rheinische Bund erscheint als Teil eines französisch geführten Reichssystems, dem ein Bündnissystem (mit Rußland, Österreich, Preußen) angegliedert ist. Die Zeit der französischen Hegemonie war zu kurz, als daß sich ein durchgebildetes Verfassungsrecht,

sei es des Reichs, sei es des Bundes, hätte entwickeln können. Aber selbst dieses kurze Zwischenspiel von sechs Jahren offenbart das für die deutsche Entwicklung des letzten Jahrhunderts kennzeichnende Verhältnis der Begriffe Reich, Staat und Bund. Der Bund deutscher Staaten ist immer gegen das Deutsche Reich gerichtet gewesen. Der Bundesbegriff war hier immer der Verbündete des Staatsbegriffes gegen den Reichsbegriff. Der Sinn des Bundes, nämlich Schutz, Garantie und Führung der Bundesmitglieder wendet sich gegen das Deutsche Reich. Der hegemonische Träger des Bundes steht im Rheinbund außerhalb Deutschlands, und der für den ganzen folgenden deutschen Föderalismus typische Dualismus ist hier der Dualismus von Frankreich und Deutschland, die schlimmste und traurigste Form eines Dualismus, weil er die deutsche Einheit als solche leugnet und aufhebt.

Der auf dem Wiener Kongreß zustande gekommene Staatenbund „Deutscher Bund" war für ein halbes Jahrhundert (1815 bis 1866) die Form der politischen Einheit Deutschlands. Auch bei ihm hatte der Bundesgedanke den Sinn einer Garantie der Staatlichkeit gegen das Reich. Staat und Staatlichkeit sind auch hier polemische Gegenbegriffe gegen das Reich. Das Reich war daran zugrunde gegangen, daß es nicht Staat war; der Bund der deutschen Staaten mit seiner Garantie der Staatlichkeit will ebenfalls kein Reich sein. Er will dem allgemeinen Ruf des deutschen Volkes nach einem Reich ein Kompromißsurrogat liefern, aber in scharfer Alternative von Völkerrecht und Staatsrecht nur als völkerrechtlicher Verein. Die Trägerschaft des Bundes verteilte sich auf ein Nebeneinander dreier Größen: die beiden führenden Großmächte Österreich und Preußen, deren Gebiet aber zum Teil außerhalb des Bundes lag, und das sogenannte dritte Deutschland, dessen wichtigster Staat, Bayern, für sich in Anspruch nehmen konnte, daß er ein rein deutscher, innerhalb des Bundesgebietes gelegener Staat war, und dessen heute nicht mehr recht begreiflicher Führungsanspruch mit dieser Lage zusammenhing; analog in einiger Hinsicht dem unverhältnismäßigen Übergewicht Ungarns in der habsburgischen Monarchie, in der alle übrigen Nationen mit mindestens einem Fuße außerhalb der Monarchie standen. Der typische Dualismus des Deutschen Bundes ist ein Dualismus der Hegemonie, der die beiden Großmächte Österreich und Preußen in einen Konflikt bringt.

Der preußische Sieg von 1866 hat diesen Dualismus beseitigt, das österreichische Ersatzreich beiseite gedrängt und den Bundesstaat „Deutsches Reich" herbeigeführt. Die Verfassung dieses „Zweiten Reiches" spricht, um den treffenden Ausdruck Carl Bilfingers zu übernehmen, noch „die Sprache des Bundes". Es nennt sich einen „ewigen Bund" der Fürsten; es macht einen „Bundesrat" zum Hauptorgan, während die demokratische Vertretung des ganzen deutschen Volkes Reichstag heißt usw. Der kennzeichnende Dualismus ist hier doppelter Art: ein Dualismus der Verfassungskonstruktion, die zwei gegensätzliche Prinzipien: Monarchie und Demokratie zu verbinden sucht, und ein Dualismus von Preußen und Reich,

hinter dem der Dualismus von Einzelstaat und Gesamtstaat, Konservativismus und Demokratie steht, mit einer ganz dualistischen Zuständigkeitsverteilung (Reichsgesetzgebung und Staatsexekutive) und mit einem Zwischenbegriff wie „Reichsaufsicht" als dem Korrelat einer solchen Zuständigkeitsverteilung. Die staatsrechtliche Wissenschaft bemühte sich, den Dualismus zu überbrücken. Sie hat aber das eigentliche Unheil, nämlich die Antithese von Staatenbund und Bundesstaat, Völkerrecht und Staatsrecht, Vertrag und Verfassung, nicht zu überwinden vermocht. Übrigens war in den ersten Jahren, nach 1867, die Scheu vor dem Begriff „Reich" noch sehr verbreitet, weil man sich noch daran erinnerte, daß es zum Wesen des Reichs gehörte, kein Staat zu sein. So sagte Georg Meyer 1868: „Der Ausdruck Reich wird in so vielfachen Anwendungen gebraucht, daß man eigentlich nur sagen kann, er bezeichnet einen großen Länderkomplex mit verschiedenen und bis zu einem gewissen Grade selbständigen Teilen." Eine besonders interessante Definition gibt Bluntschli in seiner Staatslogik 1872. Ich möchte sie hier erwähnen, weil sie Reich nicht einfach mit Bundesstaat identifiziert und zu Unrecht ganz in Vergessenheit geraten ist. Bluntschli spricht von einem „deutschen Bundes r e i c h", einem „Hauptstaat als dem Schöpfer des Bundes, ohne den das Reich nicht bestehen kann", und definiert: „Das deutsche Bundesreich ist seinem Wesen nach ein Verband der mittleren und kleineren deutschen Staaten im Anschluß an die Haupt- und Vormacht Preußen, aber erhoben zu einer gemeinsamen Gesamtdarstellung des deutschen Volkes."

Die W e i m a r e r V e r f a s s u n g von 1919 hat die Hegemonie Preußens beseitigt und zugleich das Land Preußen in seinem Gesamtumfang bestehen lassen. Sie hat kein neues Konstruktionsprinzip als Ersatz für die bisherige hegemonische Konstruktion gefunden und damit den in den letzten Jahren oft genug erörterten katastrophalen Konstruktionsfehler gemacht. Sie beseitigt die bündische, auch die bundesstaatliche Grundlage; sie spricht auch nicht mehr „die Sprache des Bundes", sondern vermeidet das Wort „Bund" und sagt nicht mehr „Bundesrat", sondern „Reichsrat". Die merkwürdige Anregung Friedrich Naumanns im Weimarer Verfassungsausschuß, das Deutsche Reich von jetzt ab „Deutscher Bund" zu nennen, wurde nicht ernst genommen. Daher ging die Staatsrechtslehre der Weimarer Verfassung in den ersten Jahren nach 1919 davon aus, daß nunmehr die Staatlichkeit der Länder beseitigt und Deutschland kein Bundesstaat mehr sei. Aber der Konflikt zwischen dem Reich und Bayern vom Jahre 1923 entschied die Frage zugunsten der anderen, von Bayern geführten bundesstaatsrechtlichen Richtung, und so wurde es herrschende Lehre, daß auch die Weimarer Verfassung eine bundesstaatliche Verfassung sei. Durch den Preußenschlag vom 20. Juni 1932 hat das Reich versucht, Preußen zu „vereinnahmen" und auf diese Weise den Dualismus von Preußen und Reich zu überwinden. Diese Ereignisse sind noch in aller Erinnerung, so daß ich mich darüber nicht zu verbreiten brauche. Nur auf eines möchte ich hinweisen, weil es die praktische Bedeutung staatsrechtlicher Konstruktionen

zeigt: der Staatsgerichtshof hat in seinem berühmten Urteil vom 25. Oktober 1932 seine Entscheidung ganz und gar auf die bundesstaatsrechtliche Konstruktion gestützt. Er bestätigt die Begriffe der „eigenständigen Landesregierung", den Anspruch einer parlamentarischen Landesregierung nach Art. 17 Abs. 2 als ein Grundrecht, das Recht auf eigene Politik; er bestätigt die föderalistische Konstruktion einer unüberbrückbaren Kluft zwischen Landesregierung und Reichsregierung, indem er davon ausgeht, daß niemals von Reichs wegen eine Bundesregierung abgesetzt oder gar eingesetzt werden könne. Er tut das alles nicht etwa auf Grund des klaren Wortlautes der Weimarer Verfassung, sondern nur unter dem Eindruck einer bestimmten Verfassungstheorie und bundesstaatsrechtlichen Begriffsbildung, die nichts ist als das Endergebnis einer gegen den Reichsbegriff gerichteten Entwicklung des Staatsbegriffes und seines Verbündeten, eines föderalistischen Begriffs von Bund, der, verfassungsrechtlich gesehen, der eigentliche Garant der Staatlichkeit der Länder und der Nichtstaatlichkeit des Reiches gewesen ist.

Das ist, in kurzer Übersicht, die politische Bedeutung der Begriffe Reich, Staat, Bund und der jahrhundertlangen Begriffszerrerei um die Definitionen von Staatenbund und Bundesstaat. Für uns ist heute die entscheidende Frage: Wie verhalten sich die drei Begriffe zueinander? Und vor allem: Wie haben wir uns in der gegenwärtigen Situation zu ihnen zu verhalten? Jeder der drei Begriffe hat für uns Deutsche seine eigentümliche Kraft und Wirkung. Unsere Vorstellungen vom R e i c h wurzeln in einer tausendjährigen großen deutschen Geschichte, deren mythische Kraft wir alle fühlen. Darüber brauche ich hier nicht weiter zu sprechen. Es gibt aber bei uns auch einen Staatsmythus, und das Wort S t a a t hat ebenfalls eine außerordentliche, über eine bloß sachliche Gegenstandsbedeutung weit hinausgehende geschichtliche Kraft und Tradition. Denn Preußen, der Typus eines vollendeten Staates, hat gerade auf Grund seiner spezifisch staatlichen Eigenschaften die Kraft gehabt, die bundesstaatliche Einigung des Zweiten Reiches herbeizuführen. Das Wort „Staat" erregt unser deutsches Gefühl, seitdem der große preußische König in der äußersten Verzweiflung des Siebenjährigen Krieges, nach der Schlacht bei Kolin, erwog, „daß ein Fürst seinen Staat nicht überleben darf", und auf diese Weise in dem Gedanken an seinen Staat den seelischen Halt und die Rettung vor dem Selbstmord fand. „Da erwachte meine Anhänglichkeit (attachement) an den Staat", schreibt er im September 1757 in einem ergreifenden, für die Geschichte des Staatsbegriffs entscheidend wichtigen Brief an seine Schwester, die Markgräfin von Bayreuth. Über das Gefühlsmäßige hinaus haben dann Wort und Begriff des Staates eine Steigerung ins Metaphysische erhalten, besonders seitdem unsere letzte große Philosophie in der Staatsphilosophie Hegels gipfelt. Wiederum anders, aber mit nicht geringerer Kraft ist dann schließlich auch das Wort B u n d ein Träger großer Erinnerungen und politischer Energien geworden. Von der mittelalterlichen Geschichte deutscher Städtebünde und Ritterbünde und von Bünden aller Art

bis zu den Ausprägungen des Bundesgedankens in den bündischen Bewegungen unserer deutschen Jugend ist es lebendig. Selbst in der mißbräuchlichen Verwertung der Bezeichnung „Völkerbund" hat die offizielle, aber unrichtige deutsche Übersetzung der „Société des Nations" dem traurigen Genfer Gebild für deutsche Ohren doch noch einen idealistischen Klang verleihen können.

Aus diesem Grunde aber — weil nämlich jeder unserer drei Begriffe für uns mehr ist als ein abstraktes Gedankenschema oder eine leere Formel — hat die deutsche Rechtswissenschaft, wenn sie ihrer politischen Verantwortung und der Wirklichkeit unserer gegenwärtigen Lage bewußt bleiben will, immer darauf zu achten, wie leicht es ist, den einen Begriff in gefährlicher Weise gegen den anderen auszuspielen. Wie oft hat sich in unserer deutschen Geschichte dieser Mißbrauch bis zur jüngsten Geschichte wiederholt! Sowohl die politisch-praktische Wirkung und Tragweite der Verwendung jedes einzelnen dieser drei Begriffe, wie auch ihr gegenseitiges Verhältnis haben sich oft geändert. Unter dem tiefen Eindruck der Erfahrungen des unheilvollen Prozesses Preußen contra Reich vor dem Leipziger Staatsgerichtshof lag mir daran, gerade das gefährliche Bündnis, das der Begriff „Staat" in unserer Rechtsgeschichte mit dem Begriff „Bund" eingegangen ist, in aller Schärfe herauszustellen. Auf diesem Bündnis von staatlichem und bündischem Denken beruht die große politische Gefahr eines Föderalismus, deren viele, die für das Reich und für den Bund und gegen den Staat sprechen, sich nicht recht bewußt zu sein scheinen. Auch der Begriff „Bundesstaat" ist nur ein heute längst überholter Kompromißbegriff, der an dieser geschichtlichen Herkunft leidet. Über die Verschiedenheiten von Staatenbund und Bundesstaat hinweg ist es einer bestimmten Art föderalistischen Denkens gelungen, zu verhindern, daß das Reich ein wirklicher Staat wurde. Das ist das Entscheidende. Mit der verlockenden Begründung, daß „Reich" etwas unendlich Erhabeneres und Höheres ist als „Staat", sollte das Reich w e n i g e r sein und weniger bleiben als ein Staat. Das ist die politische Gefahr, von der ich sprechen wollte. Diesem föderalistischen Denken ist es gelungen, das große Problem der nationalen Einigung Deutschlands immer wieder in die Zwangsjacke der Fragestellung: Staatenbund oder Bundesstaat? zu bringen. Diesem selben Föderalismus ist es gelungen, dem Reich seinen in der heutigen Zeit selbstverständlichen Anspruch auf Staat und volle Staatlichkeit abzusprechen, obwohl es in der gegebenen geschichtlichen Lage und in der gegebenen politischen Wirklichkeit unserer Zeit kein Reich ohne starken Staat geben kann. Es ist diesem auf das „Reich" sich berufenden Föderalismus gelungen, gleichzeitig dem Reich gegenüber die eigenständige Staatlichkeit der Einzelstaaten und der Länder als ein Wesensmerkmal des Bundesstaates auf Kosten einer sicheren, den Konfliktsfall entscheidenden Reichsgewalt durchzusetzen. Das meine ich, wenn ich sage, daß die Begriffe Staat und Bund sich in unserer Geschichte gegen den Begriff des Reiches verbündet haben. Alle die zahlreichen „bundesstaatsrechtlich" konstruierten Ansprüche,

Anträge und Argumentationen der Länder und Landtagsfraktionen im Prozeß vor dem Staatsgerichtshof während des Herbstes 1932 haben mir die Gefährlichkeit dieses Föderalismus enthüllt. Die Versuche des bayerischen Föderalismus im letzten Winter gingen in der gleichen Richtung und suchten einen föderalistisch-bündisch verfälschten Begriff des Reichs zu benutzen, um den Ländern auf Kosten der Staatlichkeit des Reichs ihre eigene Staatlichkeit zu erhalten.

Derartige Bemühungen liegen trotz ihrer Verwendung des Wortes „Reich" praktisch ganz in der Richtung einer Entwicklung, die seit 1923 auch im staatsrechtlichen Denken ausschlaggebend geworden ist. Sie haben in Deutschland zu einem Verfassungssystem geführt, das treffend als „Parteienbundesstaat" gekennzeichnet werden kann. Das Reich war demgegenüber in die Defensive gedrängt. Zur Aufrechterhaltung der notwendigsten politischen Einheit war es auf Ausnahmebefugnisse, auf die Befugnisse des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Weimarer Verfassung angewiesen. Wie immer in unserer bisherigen Geschichte war es auch hier die Verbindung der Begriffe von Staat und Bund, die dem Deutschen Reiche schädlich wurde, in Staatenbund, wie in Bundesstaat, in einem monarchisch-dynastischen wie in einem parteienpluralistischen System. Zu Beginn unseres Jahres 1933 aber war das Ergebnis, daß Deutschland ein Gebilde ohne sichere politische Führung geworden war und immer noch an dem gefährlichsten und innerlichsten Dualismus, dem von Reich und Preußen, krankte. Der Preußenschlag vom 20. Juli 1932, der die Regierung Braun—Severing beseitigte, hatte zwar die Reichsregierung und die preußische Regierung in einer Hand vereinigt, aber die Verbindung von Reich und Preußen nicht dauernd zu halten vermocht.

Erst der unter der politischen Führung Adolf Hitlers entstandene neue Staat der nationalen Revolution hat das jahrhundertealte Problem durch das Reichsstatthaltergesetz vom 7. April 1933 gelöst. Die Reichsstatthalter sind Unterführer des politischen Führers Adolf Hitler. Sie üben Landesgewalt im Namen des Reiches aus. Der Länderparlamentarismus, die schlimme Wurzel des Parteienbundesstaates, ist abgeschafft. Mit einem lapidaren Satz ist er ins Herz getroffen: „Mißtrauensbeschlüsse des Landtags gegen Vorsitzenden und Mitglieder von Landesregierungen sind unzulässig." Auch das scheint uns heute schon überholt. So gründlich hat diese Lösung des großen Problems den alten Gegensatz von Reich, Staat und Bund beseitigt. Sie ist kein bloßer glücklicher Handstreich, keine bloße Improvisation, sondern eine wohldurchdachte konstruktive Lösung, die nur im engsten Zusammenhang mit der Gesamtkonstruktion der neuen Einheit steht. Diese ruht auf drei Säulen: dem staatlichen Behördenapparat, der staatstragenden Parteiorganisation und einer ständischen Sozialordnung. Eine kraftvolle politische Führung, die aus der staatstragenden Partei hervorgeht, bringt die mannigfaltigsten Teile und Organisationen in ihr richtiges Verhältnis. Die anonyme und getarnte Art der politischen Machtausübung des früheren Parteienbundesstaats ist überwunden. Politische Verantwortung

und politische Ehrlichkeit sind jetzt wieder möglich, nachdem sie im System des liberalen Verfassungsstaates sinnlos und unmöglich geworden waren.

Unsere Vorlesung hat den Versuch gemacht, eine jahrhundertalte Problematik an der Hand von drei Begriffen in einer kurzen Stunde darzulegen. Wenn die gegenseitigen Beziehungen von drei Begriffen erörtert werden, muß notwendigerweise eine oberflächliche und leere Begriffsspielerei entstehen, wenn es eben nur leere und abstrakte Begriffe werden, die in solcher Weise miteinander verbunden oder einander entgegengesetzt werden. Aber die Begriffe von Reich, Staat und Bund sind auch als Begriffe ein Teil der gewaltigen politischen Wirklichkeit, von denen sie sprechen. Sie sind keine nominalistischen Etiketten, keine normativistischen Fiktionen, keine bloß suggestiven Schlagworte. Sie sind unmittelbare Träger politischer Energien, und es gehört zu ihrer realen Kraft, daß sie einer überzeugenden juristischen Begriffsbildung fähig sind.

Daher ist auch der Kampf um sie kein Streit um leere Worte, sondern ein Krieg von ungeheurer Wirklichkeit und Gegenwart. Es ist Sache der Wissenschaft, diese Wirklichkeit sachlich zu erkennen und mit sicherem Auge zu sehen. Erfüllt sie ihre Pflicht zur wissenschaftlichen Wahrheit, so gilt auch für den wissenschaftlichen Kampf, was Heraklit vom Krieg gesagt hat: daß er der Vater und König von allem ist. Dann gilt aber auch die weniger häufig zitierte, aber nicht weniger bedeutungsvolle Fortsetzung jenes viel zitierten Satzes vom Krieg als dem Vater aller Dinge. Dann wird dieser wissenschaftliche Kampf seine innere Wahrheit und Gerechtigkeit in sich haben und etwas bewirken, was auf andre Weise mit menschlichen Mitteln nicht zu bewirken ist. Dann nämlich erweist er, wie Heraklit fortfährt: die einen als Götter, die andern als Menschen, die einen macht er zu Freien, die andern zu Sklaven. Das ist der höchste Ruhm auch unsrer Wissenschaft. Sie macht uns frei, wenn wir den Kampf bestehen. Diese Freiheit ist keine fiktive Freiheit von Sklaven, die in ihren Ketten räsonieren, es ist die Freiheit politisch freier Männer und eines freien Volkes. Es gibt keine freie Wissenschaft in einem von Fremden beherrschten Volk und keinen wissenschaftlichen Kampf ohne diese politische Freiheit. Bleiben wir uns also auch hier bewußt, daß wir in der unmittelbaren Gegenwart des politischen, das heißt des intensiven Lebens stehen! Setzen wir alles daran, den großen Kampf auch wissenschaftlich zu bestehen, damit wir nicht zu Sklaven werden, sondern zu freien Deutschen.

23. Der Führer schützt das Recht (1934)

Zur Reichstagsrede Adolf Hitlers vom 13. Juli 1934

I. Auf dem Deutschen Juristentag in Leipzig, am 3. Oktober 1933, hat der Führer über Staat und Recht gesprochen. Er zeigte den Gegensatz eines substanzhaften, von Sittlichkeit und Gerechtigkeit nicht abgetrennten Rechts zu der leeren Gesetzlichkeit einer unwahren Neutralität und entwickelte die inneren Widersprüche des Weimarer Systems, das sich in dieser neutralen Legalität selbst zerstörte und seinen eigenen Feinden auslieferte. Daran schloß er den Satz: „Das muß uns eine Warnung sein."

In seiner an das ganze deutsche Volk gerichteten Reichstagsrede vom 13. Juli 1934 hat der Führer an eine andere geschichtliche Warnung erinnert. Das starke, von Bismarck gegründete Deutsche Reich ist während des Weltkriegs zusammengebrochen, weil es im entscheidenden Augenblick nicht die Kraft hatte, „von seinen Kriegsartikeln Gebrauch zu machen". Durch die Denkweise eines liberalen „Rechtsstaats" gelähmt, fand eine politisch instinktlose Zivilbürokratie nicht den Mut, Meuterer und Staatsfeinde nach verdientem Recht zu behandeln. Wer heute im Band 310 der Reichstagsdrucksachen den Bericht über die öffentliche Vollsitzung vom 9. Oktober 1917 liest, wird erschüttert sein und die Warnung des Führers verstehen. Die Mitteilung der damaligen Reichsregierung, daß Rädelsführer der meuternden Matrosen mit Reichstagsabgeordneten der Unabhängigen Sozialistischen Partei verhandelt hatten, beantwortete der Deutsche Reichstag in lauter Entrüstung damit, daß man einer Partei ihr verfassungsmäßiges Recht, im Heere Propaganda zu treiben, nicht verkürzen dürfe und daß schlüssige Beweise des Hochverrates fehlten. Nun, diese schlüssigen Beweise haben uns die Unabhängigen Sozialisten ein Jahr später ins Gesicht gespien. In beispielloser Tapferkeit und unter furchtbaren Opfern hat das deutsche Volk vier Jahre lang einer ganzen Welt standgehalten. Aber seine politische Führung hat im Kampfe gegen die Volksvergiftung und die Untergrabung des deutschen Rechts und Ehrgefühls auf eine traurige Weise versagt. Bis zum heutigen Tage büßen wir die Hemmungen und Lähmungen der deutschen Regierungen des Weltkrieges.

Alle sittliche Empörung über die Schande eines solchen Zusammenbruchs hat sich in Adolf Hitler angesammelt und ist in ihm zur treibenden Kraft einer politischen Tat geworden. Alle Erfahrungen und Warnungen der Geschichte des deutschen Unglücks sind in ihm lebendig. Die meisten fürchten sich vor der Härte solcher Warnungen und flüchten lieber in eine

ausweichende und ausgleichende Oberflächlichkeit. Der Führer aber macht Ernst mit den Warnungen der deutschen Geschichte. Das gibt ihm das Recht und die Kraft, einen neuen Staat und eine neue Ordnung zu begründen.

II. Der Führer schützt das Recht vor dem schlimmsten Mißbrauch, wenn er im Augenblick der Gefahr kraft seines Führertums als oberster Gerichtsherr unmittelbar Recht schafft. „In dieser Stunde war ich verantwortlich für das Schicksal der deutschen Nation und damit des deutschen Volkes oberster Gerichtsherr." Der wahre Führer ist immer auch Richter. Aus dem Führertum fließt das Richtertum. Wer beides voneinander trennen oder gar entgegensetzen will, macht den Richter entweder zum Gegenführer oder zum Werkzeug eines Gegenführers und sucht den Staat mit Hilfe der Justiz aus den Angeln zu heben. Das ist eine oft erprobte Methode nicht nur der Staats-, sondern auch der Rechtszerstörung. Für die Rechtsblindheit des liberalen Gesetzesdenkens war es kennzeichnend, daß man aus dem Strafrecht den großen Freibrief, die „Magna Charta des Verbrechers" (Fr. von Liszt) zu machen suchte. Das Verfassungsrecht mußte dann in gleicher Weise zur Magna Charta der Hoch- und Landesverräter werden. Die Justiz verwandelt sich dadurch in einen Zurechnungsbetrieb, auf dessen von ihm voraussehbares und von ihm berechenbares Funktionieren der Verbrecher ein wohlerworbenes subjektives Recht hat. Staat und Volk aber sind in einer angeblich lückenlosen Legalität restlos gefesselt. Für den äußersten Notfall werden ihm vielleicht unter der Hand apokryphe Notausgänge zugebilligt, die von einigen liberalen Rechtslehrern nach Lage der Sache anerkannt, von anderen im Namen des Rechtsstaates verneint und als „juristisch nicht vorhanden" angesehen werden. Mit dieser Art von Jurisprudenz ist das Wort des Führers, daß er als „des Volkes oberster Gerichtsherr" gehandelt habe, allerdings nicht zu begreifen. Sie kann die richterliche Tat des Führers nur in eine nachträglich zu legalisierende und indemnitätsbedürftige Maßnahme des Belagerungszustandes umdeuten. Ein fundamentaler Satz unseres gegenwärtigen Verfassungsrechts, der Grundsatz des Vorranges der politischen Führung, wird dadurch in eine juristisch belanglose Floskel und der Dank, den der Reichstag im Namen des deutschen Volkes dem Führer ausgesprochen hat, in eine Indemnität oder gar einen Freispruch verdreht.

In Wahrheit war die Tat des Führers echte Gerichtsbarkeit. Sie untersteht nicht der Justiz, sondern war selbst höchste Justiz. Es war nicht die Aktion eines republikanischen Diktators, der in einem rechtsleeren Raum, während das Gesetz für einen Augenblick die Augen schließt, vollendete Tatsachen schafft, damit dann, auf dem so geschaffenen Boden der neuen Tatsachen, die Fiktionen der lückenlosen Legalität wieder Platz greifen können. Das Richtertum des Führers entspringt derselben Rechtsquelle, der alles Recht jedes Volkes entspringt. In der höchsten Not bewährt sich das höchste Recht und erscheint der höchste Grad richterlich rächender Verwirklichung dieses Rechts. Alles Recht stammt aus dem Lebensrecht des Volkes. Jedes staatliche Gesetz, jedes richterliche Urteil enthält nur so viel Recht, als ihm aus dieser Quelle zufließt. Das übrige ist kein Recht, sondern ein „positives Zwangsnormengeflecht", dessen ein geschickter Verbrecher spottet.

III. In scharfer Entgegensetzung hat der Führer den Unterschied seiner Regierung und seines Staates gegen den Staat und die Regierungen des Weimarer Systems betont: „Ich wollte nicht das junge Reich dem Schicksal des alten ausliefern." „Am 30. Januar 1933 ist nicht zum soundso vielten Male eine neue Regierung gebildet worden, sondern ein neues Regiment hat ein altes und krankes Zeitalter beseitigt." Wenn der Führer mit solchen Worten die Liquidierung eines trüben Abschnittes der deutschen Geschichte fordert, so ist das auch für unser Rechtsdenken, für Rechtspraxis und Gesetzesauslegung, von juristischer Tragweite. Wir haben unsere bisherigen Methoden und Gedankengänge, die bisher herrschenden Lehrmeinungen und die Vorentscheidungen der höchsten Gerichte auf allen Rechtsgebieten neu zu prüfen. Wir dürfen uns nicht blindlings an die juristischen Begriffe, Argumente und Präjudizien halten, die ein altes und krankes Zeitalter hervorgebracht hat. Mancher Satz in den Entscheidungsgründen unserer Gerichte ist freilich aus einem berechtigten Widerstand gegen die Korruptheit des damaligen Systems zu verstehen; aber auch das würde, gedankenlos weitergeführt, heute das Gegenteil bedeuten und die Justiz zum Feind des heutigen Staates machen. Wenn das Reichsgericht im Juni 1932 (RGSt. 66, S. 386) den Sinn der richterlichen Unabhängigkeit darin sah, „den Staatsbürger in seinen gesetzlich anerkannten Rechten gegen mögliche Willkür einer ihm abgeneigten Regierung zu schützen", so war das aus einer liberal-individualistischen Haltung gesprochen. „Das Richtertum wird hineingedacht in eine Frontstellung nicht nur gegenüber dem Staatsoberhaupt und der Regierung, sondern auch gegenüber den Verwaltungsorganen überhaupt[1]." Das ist aus jener Zeit heraus begreiflich. Heute aber obliegt uns die Pflicht, den neuen Sinngehalt aller öffentlichrechtlichen Einrichtungen, auch der Justiz, mit größter Entschiedenheit durchzusetzen.

Am Ende des 18. Jahrhunderts hat der alte Häberlin die Frage des Staatsnotrechts mit der Frage der Abgrenzung von Justizsachen und Regierungssachen in Verbindung gebracht und gelehrt, bei Gefahr oder großem Schaden für den Staat könne die Regierung jede Justizsache zur Regierungssache erklären. Im 19. Jahrhundert hat Dufour, einer der Väter des französischen Verwaltungsrechts, den jeder gerichtlichen Nachprüfung entzogenen Regierungsakt (acte de gouvernement) dahin definiert, daß sein Ziel die Verteidigung der Gesellschaft, und zwar die Verteidigung gegen innere und äußere, offene oder versteckte, gegenwärtige oder künftige Feinde sei. Was man auch immer von solchen Bestimmungen halten mag, sie weisen jedenfalls auf eine juristisch wesentliche Besonderheit der politischen „Regierungsakte" hin, die sich sogar in liberalen Rechtsstaaten

[1] Vgl. die soeben erschienene neue Schrift von H. Henkel, Die Unabhängigkeit des Richters in ihrem neuen Sinngehalt, Hamburg 1934, S. 10f.

rechtliche Anerkennung verschafft hat. In einem Führerstaat aber, in dem Gesetzgebung, Regierung und Justiz sich nicht, wie in einem liberalen Rechtsstaat, gegenseitig mißtrauisch kontrollieren[1], muß das, was sonst für einen „Regierungsakt" Rechtens ist, in unvergleichlich höherem Maße für eine Tat gelten, durch die der Führer sein höchstes Führertum und Richtertum bewährt hat.

Inhalt und Umfang seines Vorgehens bestimmt der Führer selbst. Daß seit Sonntag, dem 1. Juli, nachts, der Zustand „normaler Justiz" wiederhergestellt ist, hat die Rede nochmals sichergestellt. Das Gesetz über Maßnahmen der Staatsnotwehr vom 3. Juli 1934 (RGBl. I, S. 529) bezeichnet in der Form eines Regierungsgesetzes den zeitlichen und sachlichen Umfang des unmittelbaren Führerhandelns. Außerhalb oder innerhalb des zeitlichen Bereiches der drei Tage fallende, mit der Führerhandlung in keinem Zusammenhang stehende, vom Führer nicht ermächtigte „Sonderaktionen" sind um so schlimmeres Unrecht, je höher und reiner das Recht des Führers ist. Nach den Erklärungen des preußischen Ministerpräsidenten Göring vom 12. Juli und des Reichsjustizministers Gürtner vom 20. Juli 1934[2] ist eine besonders strenge Strafverfolgung solchen unzulässigen Sondervorgehens angeordnet. Daß die Abgrenzung ermächtigten und nichtermächtigten Handelns im Zweifelsfalle nicht Sache der Gerichte sein kann, dürfte sich nach den vorigen Andeutungen über die Besonderheit von Regierungsakt und Führerhandlung von selbst verstehen.

IV. Innerhalb des Gesamtbereiches jener drei Tage treten diejenigen richterlichen Handlungen des Führers besonders vor, durch die er als Führer der Bewegung den besonderen, gegen ihn als den höchsten politischen Führer der Bewegung begangenen Treubruch seiner Unterführer gesühnt hat. Der Führer der Bewegung hat als solcher eine richterliche Aufgabe, deren inneres Recht von keinem anderen verwirklicht werden kann. Daß es in unserem Staate nur einen Träger des politischen Willens gibt, die Nationalsozialistische Partei, hat der Führer in seiner Reichstagsrede ausdrücklich hervorgehoben. Zu einem Gemeinwesen aber, das in solcher Weise in Staat, Bewegung, Volk gegliedert und geordnet ist, gehört auch das eigene innere Recht derjenigen staatstragenden Lebens- und Gemeinschaftsordnungen, die in einer besonderen Weise auf die eidlich beschworene Treue zum Führer begründet sind. Daran, daß die Partei ihre Aufgabe erfüllt, hängt heute nicht weniger als das Schicksal der politischen Einheit des deutschen Volkes selbst. „Diese gewaltige Aufgabe, in der sich auch die ganze Gefahr des Politischen anhäuft, kann keine andere Stelle, am wenigsten ein justizförmig prozedierendes bürgerliches Gericht der Partei oder der SA. abnehmen. Hier steht sie ganz auf sich selbst[3]."

[1] Vgl. den Aufsatz von E. R. Huber, Die Einheit der Staatsgewalt, unten S. 950 dieses Heftes.

[2] „Völkischer Beobachter" vom 13. Juli und vom 22./23. Juli 1934 und „Deutsche Justiz" S. 925; vgl. auch die Rundschau unten S. 983.

[3] Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1933, S. 22.

Hier ist deshalb der politische Führer infolge der besonderen Qualifikation des Verbrechens noch in einer spezifischen Weise zum höchsten Richter geworden.

V. Immer wieder erinnert der Führer an den Zusammenbruch des Jahres 1918. Von dort aus bestimmt sich unsere heutige Lage. Wer die ernsten Vorgänge des 30. Juni richtig beurteilen will, darf die Ereignisse dieses und der beiden folgenden Tage nicht aus dem Zusammenhang unserer politischen Gesamtlage herausnehmen und nach der Art bestimmter strafprozessualer Methoden so lange isolieren und abkapseln, bis ihnen die politische Substanz ausgetrieben und nur noch eine „rein juristische Tatbestands"- oder „Nicht-Tatbestandsmäßigkeit" übriggeblieben ist. Mit solchen Methoden kann man keinem hochpolitischen Vorgang gerecht werden. Es gehört aber zur Volksvergiftung der letzten Jahrzehnte und ist ein seit langem geübter Kunstgriff deutschfeindlicher Propaganda, gerade dieses Isolierverfahren als allein „rechtsstaatlich" hinzustellen. Im Herbst 1917 haben alle in ihrem Rechtsdenken verwirrten deutschen Parlamentarier, und zwar Kapitalisten wie Kommunisten, Klerikale wie Atheisten, in merkwürdiger Einmütigkeit verlangt, daß man das politische Schicksal Deutschlands solchen prozessualen Fiktionen und Verzerrungen ausliefere, und eine geistig hilflose Bürokratie hat damals den politischen Sinn jener „juristischen" Forderungen nicht einmal gefühlsmäßig empfunden. Gegenüber der Tat Adolf Hitlers werden manche Feinde Deutschlands mit ähnlichen Forderungen kommen. Sie werden es unerhört finden, daß der heutige deutsche Staat die Kraft und den Willen hat, Freund und Feind zu unterscheiden. Sie werden uns das Lob und den Beifall der ganzen Welt versprechen, wenn wir wiederum, wie damals im Jahre 1919, niederfallen und unsere politische Existenz den Götzen des Liberalismus opfern. Wer den gewaltigen Hintergrund unserer politischen Gesamtlage sieht, wird die Mahnungen und Warnungen des Führers verstehen und sich zu dem großen geistigen Kampfe rüsten, in dem wir unser gutes Recht zu wahren haben.